

Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible

LA NUEVA MÉTRICA DE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO: EL APOYO OFICIAL TOTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (AOTDS/TOSSD) Y SU APLICACIÓN A ESPAÑA

JOSÉ ANTONIO ALONSO (DIR.)
PABLO AGUIRRE
GUILLERMO SANTANDER



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Cooperación
Española

Edición: Enero 2018

NIPO: 502-18-002-3

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)
Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y
Políticas Públicas (FIIAPP)
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
y para Iberoamérica
Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible

Las opiniones y posturas expresadas en este estudio no se
corresponden necesariamente con las del
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por
cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer,
comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre
que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

**Para cualquier comunicación relacionada con esta
publicación, diríjase a:**

*Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
dgpoldes@maec.es*

ÍNDICE

Pág 4 **RESUMEN EJECUTIVO**

Pág 19 **INTRODUCCIÓN**

Pág 21 **CAPÍTULO 1. LUCES Y SOMBRAS DEL PROCESO DE REFORMA DE LA FINANCIACIÓN OFICIAL PARA EL DESARROLLO**

- Pág 21 1. LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN UN NUEVO CONTEXTO
- Pág 24 2. LA RESPUESTA DEL CAD
- Pág 27 3. CAMBIOS EN LA AOD
- Pág 32 4. LA NUEVA MEDIDA DE AOTDS (TOSSD)
- Pág 39 5. DESAFÍOS E INQUIETUDES RESPECTO A AOTDS (TOSSD)

Pág 46 **CAPÍTULO 2. TOSSD: ENSAYOS DE MEDICIÓN**

- Pág 46 1. INTRODUCCIÓN
- Pág 47 2. ELEMENTOS DE LA MEDICIÓN
- Pág 53 3. ESTUDIOS PILOTO
- Pág 60 4. LA ESTIMACIÓN DEL CAD
- Pág 62 5. UNA ESTIMACIÓN DE MÍNIMOS PARA ESPAÑA

Pág 64 **CAPÍTULO 3: APOYO AL SECTOR PRIVADO Y A LAS INFRAESTRUCTURAS**

- Pág 65 1. APOYO BILATERAL AL SECTOR PRIVADO DESDE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO
- Pág 68 2. APOYO BILATERAL AL SECTOR PRIVADO DESDE LA POLÍTICA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA ESPAÑOLA
- Pág 79 3. APOYO AL DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS
- Pág 81 4. VISIÓN DEL PROCESO AOTDS (TOSSD) DESDE EL SECTOR PRIVADO: ALGUNOS APUNTES
- Pág 83 5. REFLEXIONES FINALES

Pág 86 **CAPÍTULO 4. APORTACIONES A LOS HABILITADORES DE DESARROLLO Y FRENTE A LOS DESAFÍOS GLOBALES**

- Pág 86 1. INTRODUCCIÓN
- Pág 87 2. GOBERNANZA ECONÓMICA Y ESTABILIDAD FINANCIERA
- Pág 89 3. PAZ Y SEGURIDAD
- Pág 95 4. SOSTENIBILIDAD Y PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL
- Pág 97 5. OTRAS CONTRIBUCIONES A DESAFÍOS GLOBALES

Pág 100 **CAPÍTULO 5: BALANCE Y RECOMENDACIONES**

- Pág 100 1. EN TORNO A TOSSD
- Pág 103 2. ESPAÑA Y LA CONSTRUCCIÓN ESTADÍSTICA DE TOSSD
- Pág 106 3. MEDICIONES
- Pág 108 4. RECOMENDACIONES

Pág 109 **ANEXOS**

Pág 117 **LISTADO DE ACRÓNIMOS**

Pág 120 **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

RESUMEN EJECUTIVO

OPORTUNIDAD DE UNA NUEVA MÉTRICA

Los cambios habidos en el entorno internacional obligan a una redefinición del sistema de cooperación para el desarrollo. El progreso experimentado por un grupo de países de mercados emergentes ha incrementado el grado de heterogeneidad del mundo en desarrollo, que acoge en estos momentos a países que se encuentran en condiciones muy dispares. Algunos de esos países han emergido como nuevas potencias globales, haciendo al sistema internacional mucho más multipolar que antaño, lo que demanda una más compartida distribución de las responsabilidades y la voz a escala internacional. Las crecientes interdependencias entre países y sociedades han dilatado, además, el espacio propio de los desafíos globales que afectan al desarrollo, que demandan una acción cooperativa a escala internacional para ser debidamente afrontados. Todo ello sugiere la necesidad de transitar desde una lógica Norte-Sur, como la que inspiró la ayuda, a un sistema de cooperación para el desarrollo más abierto y compartido entre países y actores diversos.

A problemas no resueltos en el pasado, se añaden otros que han adquirido creciente relevancia, entre ellos uno de los más acuciantes el que remite a la lucha contra el cambio climático. Se ha avanzado, en las dos últimas décadas, en muy diversas dimensiones sociales, pero sigue habiendo notables carencias en un grupo amplio de países con circunstancias especialmente difíciles (como los países menos adelantados o aquellos con Estados frágiles). Se ha logrado reducir la incidencia de la pobreza absoluta a escala global, pero se ha incrementado la desigualdad en el seno de los países, lo que comporta un desafío para la cohesión social, la consolidación democrática y la sostenibilidad del progreso. El hecho de que casi dos terceras partes de la pobreza mundial radiquen en países de renta media obliga a considerar las dos dimensiones de la equidad –entre países y al interior de los países- como partes complementarias de una agenda de desarrollo.

De forma complementaria, el sistema de cooperación para el desarrollo ha experimentado su propia mutación interna como resultado tanto de la presencia de nuevos actores en su seno, que son portadores de concepciones y prioridades diferentes a las propias de los actores tradicionales, como por la dilatación de su perímetro operativo, al ampliarse el repertorio de políticas e instrumentos disponibles. Entre los nuevos actores destaca, por una parte, la presencia más activa del sector privado, a través de fundaciones o empresas promotoras de actividades con impacto social y ambiental y, por otra, los nuevos proveedores oficiales de cooperación, muchos de ellos países en desarrollo que operan a través de la cooperación Sur-Sur y triangular. De forma adicional se ha producido una ampliación del perímetro operativo de la cooperación, como resultado del despliegue de nuevos instrumentos de apoyo y financiación en ámbitos de trabajo que están adquiriendo creciente relevancia, como la lucha contra el deterioro ambiental, la construcción de infraestructuras sostenibles, la promoción del sector privado o el desarrollo de las capacidades tecnológicas y de innovación. Todo ello se produce en un contexto en el que se han diversificado las fuentes de financiación del desarrollo, provocando una reducción del peso relativo de los fondos concesionales -particularmente la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)- en el conjunto de los recursos internacionales recibidos por los países en desarrollo.

Todos estos cambios obligan a una reforma en profundidad del sistema de cooperación para el desarrollo. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE asumió ese desafío, y en su reunión ministerial de 2012, decidió poner en marcha un ambicioso programa de modernización y reforma de la financiación oficial para el desarrollo, revisando, al tiempo, sus procedimientos de registro y cómputo. En relación a su contenido, el proceso se asentó sobre dos líneas de acción: en primer lugar, una actualización del perímetro de actividades e instrumentos susceptibles de ser considerados como AOD, con revisión de sus formas de cómputo; y, en segundo lugar, la definición de una nueva medida de financiación del desarrollo, más amplia y complementaria a la AOD, que se ha presentado bajo el título de Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (AOTDS) (*Total Official Support for Sustainable Development*, TOSSD, en inglés). En correspondencia con los cambios habidos en el entorno internacional, este nuevo concepto trata de ofrecer una imagen más comprensiva del conjunto de las fuentes de financiación disponibles para respaldar las estrategias de desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015, no ha hecho sino confirmar la oportunidad de este esfuerzo reformador. Como es sabido, se trata de una agenda comprensiva y multidimensional, que compromete a todos los países a un esfuerzo ambicioso de cambio para transitar hacia estrategias de desarrollo sostenible tanto a nivel nacional como internacional. La AOD seguirá siendo una fuente importante de financiación para muchos países en desarrollo, especialmente los más pobres, pero la magnitud de los cambios que se reclaman trasciende la capacidad de la AOD. De ahí que sea relevante disponer de una medida más comprehensiva de la financiación del desarrollo. En similar línea apunta la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA), resultante de la III Conferencia de Financiación para el Desarrollo, que señala la necesidad de contemplar de forma amplia el repertorio de recursos y capacidades que tienen los países para afrontar sus estrategias de desarrollo.

Enmarcada en este entorno, la propuesta de reforma impulsada por el CAD aparece animada por cuatro objetivos básicos: i) el deseo de restaurar la credibilidad de la AOD, que se había visto mermada por las discrepancias existentes entre los donantes en el modo de computar alguno de sus componentes; ii) la conveniencia de reportar de forma integrada los recursos en apoyo de las estrategias de desarrollo sostenible, dada la creciente diversidad y complejidad de los mecanismos de financiación disponibles; iii) el propósito de incrementar el impacto de la cooperación para el desarrollo a través de un mejor y más amplio apalancamiento y movilización de recursos públicos y privados al servicio de los propósitos de desarrollo sostenible; y iv) la consolidación de sólidos estándares internacionales en la aplicación, medida y seguimiento de la financiación para el desarrollo, para avanzar en los niveles de transparencia y rendición de cuentas de los esfuerzos en este ámbito.

Reforma de la AOD

Aunque restan aspectos por concretar, es en la reforma de la AOD en la que el CAD ha avanzado más en estos años y de la que se derivan compromisos ya efectivos para 2018. Cuatro son los componentes básicos de la reforma:

- En primer lugar, en relación con los créditos oficiales de carácter concesional se decidió pasar del cómputo de su valor facial a registrar como AOD exclusivamente su componente de donación (*grant equivalent*). Además, para calcular este elemento se decidieron tipos de interés de referencia más realistas y umbrales mínimos de concesionalidad, en ambos casos variables de acuerdo con los niveles de renta per cápita de los países receptores.
- En segundo lugar, se revisaron los procedimientos de registro de los gastos en materia de paz y

seguridad, con el ánimo de mejorar los procedimientos de elegibilidad de las actividades y para hacer una estimación ligeramente más generosa de su aportación a la AOD. Si bien, se mantienen cuidadosas salvaguardas que comportan un escrutinio de las operaciones en colaboración con Naciones Unidas.

- En tercer lugar, se discutieron los criterios para el registro como AOD de los gastos realizados por los donantes en sus propios territorios. De todos los conceptos posibles es el que atañe al cómputo de los costes asociados al asentamiento de población refugiada el único que requirió una cierta clarificación, para asegurar la homogeneidad en el cómputo de los donantes.
- Por último, el capítulo que más debate y trabajo está suscitando –sin que esté totalmente cerrado– es el que se refiere al modo de cómputo de las operaciones de apoyo al sector privado. Se han avanzado algunos criterios para asegurar que se refleje de modo adecuado el conjunto de los esfuerzos que los donantes realizan a través de instrumentos de apoyo al sector privado (garantías, créditos, inversiones de capital) y para garantizar que los sistemas de registro estimulan la acción de los donantes en este campo. Siempre que se pueda, además, se prevé que los recursos oficiales sean registrados como AOD a través del contenido concesional de las operaciones (el *grant equivalent*).

Quedan, sin embargo, aspectos por precisar, sobre todo en el ámbito de los instrumentos de apoyo al sector privado. El modo en que se defina este componente habrá de condicionar, además, los recursos que pasen a ser considerados como AOTDS (TOSSD).

El concepto de Ayuda Oficial Total para el Desarrollo Sostenible

La parte más novedosa y difícil de la reforma es la que atañe a la delimitación de los contenidos y formas de cálculo del nuevo concepto de AOTDS (TOSSD). El CAD lo define como una medida de financiación internacional (es decir, recursos de origen externo a los países implicados), que “incluye todos los flujos que son respaldados con recursos públicos para promover el desarrollo sostenible en los países en desarrollo y apoyar los habilitadores del desarrollo (*development enablers*) y afrontar los desafíos globales a escala tanto regional como global”¹. Incluirá, por tanto, todos los flujos oficiales que tienen impacto de desarrollo, con independencia de los instrumentos financieros a través de los que se canalicen, de su grado de concesionalidad y si son aportados a través de vías bilaterales o multilaterales. Al tiempo, también contempla la posibilidad de computar los recursos privados movilizados con fondos públicos y –aunque sujeto a mayor debate– parte de los créditos a la exportación dirigidos a los países en desarrollo.

La mera relación de los ámbitos de acción posible de AOTDS (TOSSD) sugiere que este nuevo concepto pretende acoger un amplio rango de actividades relacionadas con el desarrollo sostenible. El CAD acepta que las actividades contempladas en AOTDS (TOSSD), aunque con impacto de desarrollo, no tengan al desarrollo como su objetivo primordial; asume que, en algunos casos, las acciones más que beneficiar solo al país receptor, se alineen mejor con el principio de mutuo beneficio de los países implicados; y prevé que, además de los intereses de desarrollo, las acciones aparezcan inspiradas por otro tipo de motivaciones de naturaleza comercial, cultural o política. El modo en cómo se concreten estos aspectos, que suscitan inquietud en algunos ámbitos, será importante para definir el perímetro más exacto de AOTDS (TOSSD).

¹ DAC/OECD: TOSSD: A new statistical measure for the SDG Era, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Updated%20TOSSD%20Flier%20with%20TOSSD%20Task%20Force%20inserted%2011%20May%202017.pdf>

De forma más precisa, se considera que la arquitectura del AOTDS (TOSSD) descansará en dos grandes pilares: los flujos transferidos a los países en desarrollo (*cross-border flows*) y los dedicados a financiar los habilitadores del desarrollo y desafíos globales (*development enablers and global challenges*). No es claro todavía cómo se estimará este segundo componente, que en muchas ocasiones no dará lugar a transferencias efectivas de recursos a los países en desarrollo, pero el primer pilar se medirá de forma exclusiva atendiendo a la perspectiva del receptor, por lo que se referirá a flujos de naturaleza transfronteriza que llegan al país en desarrollo. Aunque la perspectiva que se adopte es la del receptor, la aportación de información para el reporte provendrá de los países proveedores de esos recursos (lo que afecta a los dos pilares constitutivos del AOTDS o TOSSD).

Por lo que se refiere al primer pilar, se entiende que debe registrar una amplia gama de instrumentos financieros. Básicamente: i) donaciones y créditos concesionales; ii) créditos no concesionales; iii) instrumentos de apoyo al sector privado (como inversión de capital y garantías); iv) asociaciones público-privadas (PPP) y recursos privados movilizados a través de instrumentos de financiación pública (aunque este aspecto está a expensas de una decisión definitiva); y v) ayuda humanitaria. Queda pendiente la decisión de si este primer repertorio se verá ampliado con la incorporación de los créditos a la exportación.

Por su parte, el pilar de los habilitadores de desarrollo y desafíos globales acoge el conjunto de los recursos que pretenden afrontar los problemas sistémicos o de alcance supranacional que requieren una respuesta cooperativa a escala internacional. Muchos de los ODS tienen esa naturaleza, estando relacionados con problemas ambientales, la paz y seguridad, la defensa de los derechos humanos, la salud o los marcos regulatorios de ámbito internacional. El concepto de AOTDS (TOSSD) pretende acoger los recursos dedicados a estas actividades, cuando su impacto sobre los países en desarrollo es importante. Es en este el pilar donde menos se ha avanzado y sobre el que existen más dudas acerca de sus procedimientos de registro.

ENSAYOS DE MEDICIÓN DE AOTDS (TOSSD)

Aunque restan muchos aspectos por definir, a lo largo de estos años se ha avanzado también en la medición de los flujos que serían susceptibles de registrarse como AOTDS (TOSSD). Anima a esos ejercicios un doble propósito: en primer lugar, dar a conocer las carencias y lagunas del sistema estadístico y de reporte vigente, que habrá de ser reformado para acomodarse a las necesidades informativas de la nueva métrica; y, en segundo lugar, hacer una proyección tentativa de las magnitudes en las que es previsible se mueva AOTDS (TOSSD).

Para avanzar en esa tarea, el CAD estableció, en primer lugar, algunos criterios para la identificación y medida de los componentes más centrales de AOTDS (TOSSD). La recogida de información es más compleja que la propia de la AOD, al menos en cuatro ámbitos:

- En primer lugar, es más numeroso el colectivo de los países implicados en la provisión de AOTDS (TOSSD) que el de los que nutren la AOD. Esta última implica a los donantes miembros del CAD (en la actualidad 30, si se contempla la UE), mientras que AOTDS (TOSSD) pretende registrar también las aportaciones de los nuevos proveedores de cooperación.
- En segundo lugar, es más amplio el rango de recursos financieros contemplados. La AOD computa recursos de procedencia oficial, que promueven objetivos de desarrollo y tienen relativamente alta concesionalidad; en el caso de AOTDS (TOSSD), además de este tipo de recursos, se pretenden

registrar también los fondos oficiales de baja o nula concesionalidad, con impacto de desarrollo (aunque ese no sea su primer objetivo) y previsiblemente los recursos privados movilizados con apoyo público.

- En tercer lugar, el concepto de AOTDS (TOSSD) incorpora un continente temático que no estaba adecuadamente recogido por la agenda tradicional de la AOD y que tiene relación con las tareas de apoyo a los llamados habilitadores de desarrollo y desafíos globales. Como se ha señalado, este grupo de actividades utilizan recursos que no necesariamente se dirigen a los países en desarrollo.
- Por último, también se incrementa la complejidad desde la perspectiva de los instrumentos manejados. La AOD está compuesta por donaciones, el *grant equivalent* de los créditos oficiales concesionales y previsiblemente el *grant equivalent* (o medida similar) de otros instrumentos oficiales de apoyo al sector privado; por su parte, AOTDS (TOSSD), además de estos instrumentos, contempla el conjunto de los fondos públicos con impacto de desarrollo, cualquiera que sea su grado de concesionalidad, computados preferentemente por su valor facial, y, de forma complementaria, aunque sujeto a debate, los recursos privados movilizados con apoyo público y, eventualmente, los créditos a la exportación.

Desde el punto de vista del cómputo estadístico, hay cuatro ámbitos en donde los desafíos son más prominentes. El primero se refiere a la mejora requerida en el reporte de los fondos oficiales no concesionales, que hoy son captados de manera muy incompleta e imperfecta a través del concepto de “otros fondos oficiales”. El segundo remite a la cooperación multilateral, que debe dar cuenta no sólo de las aportaciones de los países socios, sino también de los recursos que esas instituciones movilizan (adoptando una perspectiva de *outflows*). El tercero alude a la medición de los fondos privados movilizados con recursos públicos, donde la OCDE ha elaborado una metodología para su estimación, que todavía está sujeta a reformas. Y, finalmente, las aportaciones a los habilitadores de desarrollo y desafíos globales, donde ni siquiera existe definición de contenidos y formas de cómputo.

Para avanzar en el diseño de AOTDS (TOSSD), el CAD alentó diversos estudios piloto. Dos se acometieron en un estadio muy temprano del proceso, en dos países proveedores de la cooperación, uno miembro de la OCDE (Dinamarca) y otro ajeno a esa organización (Emiratos Árabes Unidos). Ambos estudios apuntaron en la misma dirección, ofreciendo una medición de TOSSD que incrementaba entre un 20% y un 30% las cifras de la AOD bruta aportada por estos países. Más minuciosos y precisos fueron los casos de estudio promovidos por el CAD a dos países receptores de ayuda, uno perteneciente al grupo de Países Menos Adelantados (Senegal) y otro a un país de renta media (Filipinas). En este caso, las estimaciones hacen que las cifras de AOTDS (TOSSD) multipliquen las de AOD por un coeficiente mayor, de entre 2,2 y 2,6. Los factores que promueven este incremento de los recursos son, sin embargo, diferentes: en un caso (Senegal) es debido a la aportación de los nuevos proveedores de cooperación (particularmente, China); en el otro se debe al peso de los fondos oficiales no concesionales (Filipinas). En ninguno de estos dos casos se estiman los componentes del pilar 2 de AOTDS (TOSSD), por lo que las cifras completas de AOTDS (TOSSD) habrán de ser mayores.

Finalmente, en 2017 el CAD hizo su propia estimación tentativa de los recursos potencialmente canalizados de forma agregada como AOTDS (TOSSD). Como en los casos anteriores se omitió la medición de las contribuciones al pilar 2, al no estar definidos todavía los criterios de cálculo. Con esa limitación, la cifra de AOTDS (TOSSD) pasa a multiplicar por entre 3,1 y 3,4 las cifras de la AOD bruta desembolsada (se pasa de 169 mil millones de dólares a una cifra de entre 543 y 580 mil millones). La diferencia se justifica porque AOTDS (TOSSD) considera el conjunto de los

proveedores de cooperación (y no solo los miembros del CAD), la totalidad de la financiación oficial (y no solo la concesional) y los recursos privados movilizados con apoyo público.

Si se aplicasen los mismos criterios del CAD y se apelase a las mismas fuentes, se tendría una primera estimación de AOTDS (TOSSD) para España. La aplicación de esos criterios resulta en un TOSSD para 2015 de entre 2,6 y 3,3 mil millones de dólares. Es decir, se multiplica la AOD bruta de ese año (que fue de 1,8 mil millones) por un coeficiente de entre 1,5 y 1,8. Se trata, sin embargo, de una estimación de mínimos, no solo porque no se contemplan las aportaciones del segundo pilar de AOTDS (TOSSD) (referido a los habilitadores de desarrollo y desafíos globales), sino también porque en el caso español es especialmente deficiente e incompleto el registro que se hace por parte del CAD de los instrumentos de financiación oficial de carácter no concesional, especialmente los orientados al apoyo al sector privado. Superar ambas limitaciones obliga a complementar las fuentes internacionales con el recurso a la información provista por las instituciones españolas gestoras de este tipo de instrumentos, al tiempo que se definen criterios razonables –aunque tentativos– de medición del pilar 2, para el que no existen indicaciones por parte del CAD. Es lo que se presenta en los dos apartados siguientes.

APOYO AL SECTOR PRIVADO Y DE INFRAESTRUCTURAS

La contribución potencial de España al AOTDS (TOSSD) en el ámbito del apoyo al sector privado y de infraestructuras se despliega en tres áreas: el apoyo bilateral al sector privado tanto desde la cooperación para el desarrollo como desde la política de internacionalización de la empresa española y, por último, el apoyo -sobre todo canalizado multilateralmente- al desarrollo de las infraestructuras en los países en desarrollo.

El principal instrumento con que cuenta la cooperación española para apoyar bilateralmente al sector privado es el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Su marco legal, sin embargo, determina que los fondos públicos empleados sean todos computables como AOD, por lo que su aportación adicional a AOTDS (TOSSD) se limita a los recursos privados que movilice.

De manera agregada, diversas partidas de la AOD logran movilizar, en 2015, 313,84 millones de euros de recursos privados. De ellos, las ONGD habrían movilizado 296,18 millones de euros, mientras que el resto habría sido movilizado por FONPRODE (15,23 millones de euros), la convocatoria de subvenciones AECID para proyectos de “innovación para el desarrollo” (1,29 millones de euros), y el establecimiento de distintas alianzas público-privadas para el desarrollo (1,14 millones de euros).

La política de apoyo a la internacionalización de la empresa española es, con diferencia, la que provoca mayor aportación de recursos oficiales que, no siendo parte de la AOD, podrían ser potencialmente computables como AOTDS (TOSSD). En materia de apoyo a la inversión, tres son las modalidades existentes: la financiación, que puede ser en forma de deuda o de capital y ofrecerse de manera directa o intermediada a través de entidades financieras privadas; los avales, que hacen factible que las empresas reciban financiación para su actividad inversora externa; y los seguros, que permiten a la empresa inversora cubrirse de los riesgos asumidos.

El apoyo a la inversión se canaliza por medio de cuatro entidades: la Secretaría de Estado de Comercio (Ministerio de Economía, Industria y Competitividad), el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y, por último, dos sociedades mercantiles de las que el sector público es el accionista mayoritario, como son la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo (COFIDES) y la Compañía Española de

Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE). Por su parte, el apoyo a las exportaciones se despliega bien mediante financiación en forma de deuda, bien mediante seguros que cubren el riesgo de las entidades que financian la adquisición de exportaciones, y las entidades implicadas en este caso son la Secretaría de Estado de Comercio, ICO y CESCE.

En términos agregados, el total de recursos potencialmente computables como AOTDS (TOSSD) que aporta la política de internacionalización de la empresa en 2015 se sitúa entre los 4.451 millones y 5.744 millones euros. La financiación no concesional canalizada a países en desarrollo se estima entre 613 y 670 millones de euros; los créditos oficiales a la exportación suman 659 millones de euros; y, por último, los recursos privados movilizados por la política de internacionalización de la empresa en su conjunto (apoyo a la inversión y a las exportaciones) alcanzan entre 3.179 millones y 4.415 millones de euros. Las horquillas en los valores estimados responden a algunas carencias de la información disponible, que obligan a plantear hipótesis de las que se derivan distintos escenarios.

En cuanto al apoyo al desarrollo de las infraestructuras, hay que reseñar, en primer lugar, las actividades bilaterales que llevan a cabo empresas públicas españolas cuando operan como contratistas para el sector público de países en desarrollo. Dichas actividades podrían computarse como AOTDS (TOSSD), de acuerdo con los criterios que parece estar definiendo el CAD. La estimación para el año 2015 y basada solamente en las empresas ISDEFE y TRAGSA arroja una cifra de recursos potencialmente computables como AOTDS (TOSSD) de 3,5 millones euros.

Sin embargo, la mayoría de los recursos AOTDS (TOSSD) que España aporta al desarrollo de infraestructuras se canalizan multilateralmente, alcanzando en 2015 la cifra de 1.513 millones de euros. De ellos, 942 millones serían la parte atribuible a España del total desembolsado por las instituciones financieras internacionales de las que España es miembro. Los restantes 571 millones son la fracción que cabe atribuir a España de los recursos privados totales movilizados por dichas instituciones. Las aportaciones directas que España pudiera realizar a estas instituciones multilaterales y que no contabilicen como AOD serían también computables como TOSSD, pero fueron nulas en 2015.

Del análisis realizado de estos componentes y de las entrevistas mantenidas con los gestores, se pueden extraer cinco consideraciones básicas. En primer lugar, existen dificultades para acceder a una información precisa de los componentes de la política pública de apoyo a la internacionalización de la empresa española (incluidos los recursos movilizados y los actores implicados), lo que dificulta el reporte de este potencial componente de AOTDS (TOSSD). En segundo lugar, la normativa de FONPRODE limita considerablemente la aportación a AOTDS (TOSSD) de este instrumento, en forma no comparable a lo que sucede con los instrumentos homólogos de otros donantes. En tercer lugar, la contribución a AOTDS (TOSSD) de los instrumentos de apoyo al sector privado es muy relevante, situándose en torno a los 4.500 millones de euros en el escenario más conservador de los que se plantean. Ahora bien, y esta es la cuarta reflexión, es incierto que los recursos anteriormente mencionados vayan a formar parte del perímetro AOTDS (TOSSD), dada la limitada conexión que su normativa y criterios de gestión tienen con finalidad alguna relacionada con el desarrollo. Si el criterio que se adopta finalmente para AOTDS (TOSSD) es el propósito explícito de promoción del desarrollo, quedarían fuera aquellos instrumentos dedicados en exclusiva al apoyo a la internacionalización de la empresa, por lo que solo los 313,84 millones de euros en recursos privados movilizados por la cooperación bilateral española y los recursos canalizados y movilizados por COFIDES (que suman en total 865 millones de euros) se incluirán en esa medida. Si la nueva métrica adopta un criterio de elegibilidad más laxo, exigiendo solo que las acciones tengan impacto de desarrollo, entonces cabría que todos los instrumentos de apoyo al sector privado formasen parte de AOTDS (TOSSD). Lo mismo podría decirse de la aportación de las empresas públicas españolas. Por último, si este fuese

el criterio, deberían incorporarse algunas reformas en la normativa y en los criterios de gestión de algunos de los instrumentos afectados, para asegurar que su impacto de desarrollo es debidamente considerado en los procesos de decisión (cosa que ahora no sucede en todos los casos).

HABILITADORES DE DESARROLLO Y DESAFÍOS GLOBALES (HDDG)

El segundo pilar de AOTDS (TOSSD) es el más amplio e impreciso de la nueva medida de financiación del desarrollo que sugiere la OCDE. Aunque algunas de las contribuciones que España realiza en el ámbito de los denominados HDDG tienen un carácter bilateral, buena parte de las actividades ligadas a este tipo de flujos se despliegan a través de la acción multilateral. La ausencia hasta la fecha de criterios definidos de cómputo, ha obligado a adoptar algunas decisiones para la estimación de los recursos movilizados por España en este ámbito. En concreto, se parte de asumir que, a diferencia de lo que ocurre con el primer pilar, el cómputo de HDDG no precisa que se trate de transferencias efectivas a los países en desarrollo; basta con que se trate de aportaciones que, en primer lugar, se orienten a actividades que trasciendan las fronteras del donante y, en segundo lugar, se dirijan a ámbitos temáticos vinculados con la promoción del desarrollo y con la provisión de bienes públicos internacionales (BPI). En este sentido, el grueso de lo que aquí se registra como potencial AOTDS (TOSSD) (no AOD) remite a las aportaciones que España realiza a una serie de organismos multilaterales que, por su mandato y actividad, desempeñan un rol central en la gobernanza del sistema y en la provisión de BPI. Unas actividades que se ordenan aquí en cuatro grupos en función de sus ámbitos temáticos.

En primer lugar, se consideran aquellos organismos cuya actividad se relaciona con la gobernanza económica del sistema internacional y con la promoción del crecimiento y de la estabilidad financiera. La aportación de España a este grupo de organismos supuso, en 2015, 26,83 millones de euros, que pasarían a nutrir este componente de AOTDS (TOSSD) (no AOD). Dentro de este grupo, se han identificado cuatro entidades: el Fondo Monetario Internacional (FMI), en la que teniendo en cuenta el peso que le corresponde a España en el seno de esta institución, cabría imputarle 18,55 millones de euros que no son computados como AOD; las aportaciones realizadas a la Organización Mundial del Comercio (OMC), también excluidas en su totalidad del cómputo de la AOD, y que ascendieron a 3,97 millones de euros; las contribuciones realizadas a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de las que solo el 60% computan como AOD, quedando un diferencial de 4,14 millones de euros susceptibles de computarse como TOSSD (no AOD); y las aportaciones que se realizan al Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales (GAFI), que no computan como AOD, y que ascendieron a 170.000 euros.

Un segundo ámbito en el que España realiza aportaciones que se relacionan con el desarrollo y que cabe ser abordado como bien público global, es todo lo que afecta a las cuestiones de paz y seguridad, en las que podría contabilizarse un AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 964,19 millones de euros. Dentro de este campo, pueden diferenciarse cuatro ámbitos específicos de acción. El primero es la acción humanitaria, estando ya computadas las aportaciones que España realiza en este campo dentro de su AOD. El segundo son las operaciones de paz de Naciones Unidas, financiadas desde el MAEC, y las misiones en el exterior con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa. De las primeras, tan solo el 7% —el 15% desde julio de 2017— computó como AOD, lo que arroja una cifra de 150,42 millones de euros de AOTDS (TOSSD) (no AOD). Respecto a las segundas, tan solo una parte ínfima (el 0,4%) se computó como AOD, lo que supone un potencial AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 730,73 millones de euros. El tercero alude a las ayudas a personas migrantes y refugiadas. Teniendo en cuenta

las aportaciones realizadas desde el MEYSS, el MININT, el MDEF y vía Unión Europea a distintos programas relacionados con la acogida, la integración, el reasentamiento y el retorno voluntario de estas personas, cabría estimar un AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 61,47 millones de euros. Por último, el cuarto alude a las acciones de cooperación policial internacional realizadas desde el MININT con países en desarrollo, fundamentalmente de América Latina y de África, a las que cabría atribuir un AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 21,57 millones de euros.

Un tercer grupo de contribuciones multilaterales que afectan a ámbitos estrechamente ligados con desafíos de carácter global es el que alude a la cuestión de la sostenibilidad medioambiental, a la que cabe atribuir un AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 12,31 millones de euros. Las aportaciones que se realizan a los organismos más centralmente dedicados a estas cuestiones —como PNUMA o UN-HABITAT— se integran en su totalidad dentro de la AOD. Sin embargo, las aportaciones a la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) solo computan en un 61% dentro de la AOD, lo que implica un potencial AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 264.369 euros. Además, desde el MAPAMA se realizan contribuciones específicas a distintos programas y actividades de carácter multilateral que inciden en este ámbito. Descontando lo que ya se recoge en la AOD, las aportaciones multilaterales de este ministerio arrojan un AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 2,22 millones de euros. Por último, cabe aludir a los esfuerzos realizados en este ámbito por la Unión Europea, a través de los capítulos de Medio Ambiente y Acción por el Clima, que quedan fuera de la AOD. Teniendo en cuenta la parte alícuota que cabe atribuir a España dentro de esta institución, podría estimarse un AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 9,83 millones de euros a través de esta vía.

Existe, por último, un conjunto de aportaciones de carácter multilateral que, afectando a ámbitos de acción muy diversos, presentan también claras repercusiones para el adecuado tratamiento de desafíos de carácter global. Las aportaciones que España realiza a los organismos internacionales más directamente vinculados con la promoción del desarrollo ya se encuentran computados en su totalidad en la AOD: este es el caso de organismos como PNUD, PMA, FNUAP, OCHA, UNRWA, ONU-Mujeres o UNICEF, por citar algunos de los más relevantes. Sin embargo, se han identificado contribuciones a otros organismos de Naciones Unidas cuya actividad presenta conexiones con la promoción del desarrollo, aunque con distinto grado de intensidad, y que no están recogidas (o solo lo están parcialmente) dentro de la AOD. Por una parte, cabe referirse a las aportaciones que se realizan a un primer grupo de organismos cuya actividad se vincula nítidamente con la provisión de bienes públicos globales, como la OMS, UNESCO, la FAO y el presupuesto general de la Organización de Naciones Unidas, así como a diversas contribuciones multilaterales realizadas desde el MSSSI. Por otra parte, existen aportaciones a un segundo grupo de organismos internacionales cuya orientación a la promoción al desarrollo resulta quizás más difusa, pero que cabría incorporar a la estimación de AOTDS (TOSSD) si se asume un concepto más amplio de desarrollo. Este es el caso de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Unión Postal Universal, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de Propiedad Intelectual y la Organización Mundial del Turismo. Teniendo en cuenta la parte que no computa como AOD de las aportaciones que España realiza al conjunto de todos estos organismos, se obtiene un potencial AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 79,66 millones de euros.

En suma, lo recogido a lo largo de este capítulo permitiría estimar un AOTDS (TOSSD) (no AOD) de España en materia de habilitadores de desarrollo y desafíos globales que se situaría en 1.083 millones de euros en 2015.

ASENTAR LA NUEVA MÉTRICA

En torno a AOTDS (TOSSD)

Las estimaciones ofrecidas, aun realizadas con criterios prudentes y rigurosos, se enfrentan a los problemas que se derivan de trabajar con un concepto que está en proceso de construcción y que mantiene numerosos aspectos polémicos sobre los que no existe acuerdo. Algunos de ellos han suscitado la inquietud entre los sectores implicados en la cooperación al desarrollo, incluidas ONGD, academia y países receptores.

Aquí dos han sido las críticas fundamentales. La primera alude al carácter poco abierto con el que se ha avanzado inicialmente en el proceso. Aunque se pretendía que AOTDS (TOSSD) fuese una métrica que acogiese las formas de acción propias de los nuevos proveedores de cooperación, tanto públicos como privados, lo cierto es que el proceso de discusión se mantuvo en su primera etapa esencialmente en el seno de la OCDE, un órgano al que no pertenecen esos nuevos actores, con limitado esfuerzo por hacer transparentes los argumentos y debates a las sociedades y a los países en desarrollo. Este hecho suscitó la crítica fundada de las ONGD, los países en desarrollo y la propia Naciones Unidas. La OCDE fue consciente de la relevancia de la crítica y, desde 2017, ha hecho un esfuerzo por integrar en el proceso a países, instituciones y comunidades epistémicas que no son parte de la OCDE. El deseo de implicar a Naciones Unidas parece obligado si se quiere que AOTDS (TOSSD) pase a formar parte de la métrica para el seguimiento de la Agenda 2030; y la implicación de los países receptores y duales (receptores y proveedores al tiempo) es crucial si se quiere que AOTDS (TOSSD) sea un concepto representativo y legítimo de medición del conjunto de la cooperación para el desarrollo (y no solo de los donantes OCDE).

La segunda crítica tiene relación con alguno de los criterios que se están manejando para definir los contenidos y formas de medición de AOTDS (TOSSD). En este campo persisten numerosas inquietudes y dudas, no sólo porque el proceso está todavía muy abierto, sino también porque se ha dedicado muy limitado esfuerzo a construir consensos sobre los criterios teóricos y normativos que debieran inspirar AOTDS (TOSSD). Cabría decir que se ha dedicado más tiempo a discutir la casuística que afecta a los distintos instrumentos y sus formas de registro que a los fundamentos normativos de AOTDS (TOSSD). A resultas de esta carencia, los criterios con los que se formulan las propuestas de inclusión de un instrumento son, en muchos casos, puramente discrecionales. En todo caso, entre los aspectos que suscitan mayor polémica destacan:

- i. se mantiene el debate sobre los criterios de elegibilidad de las operaciones para ser parte de AOTDS (TOSSD): hay opiniones que insisten en que tengan un propósito claro de desarrollo, mientras otras apuntan que basta con que tengan impacto de desarrollo; para algunos las operaciones deben tener una vinculación precisa con la Agenda 2030, mientras que para otros basta con que haya un vínculo genérico e indirecto; y mientras en unos casos se señala que los recursos deben estar alineados con las prioridades de los países, en otros se mantiene que, aun siendo conveniente, esa alineación no debe ser un criterio de elegibilidad;
- ii. aunque nadie niega la conveniencia de medir los recursos privados movilizados con fondos públicos, se discute si deben ser parte de AOTDS (TOSSD) o si, por el contrario, esta medida debe limitarse a contabilizar de forma exclusiva los recursos oficiales movilizados; y caso de que se computen los recursos privados, se debate si deben formar parte de una única métrica o deben ser registrados de forma separada;
- iii. aunque nadie niega la relevancia del segundo pilar de AOTDS (TOSSD), referido a los gastos

relacionados con los habilitadores de desarrollo y los desafíos globales, se discute de qué modo acotar este amplio campo de la acción política y qué criterios emplear para definir los que deben contemplarse como AOTDS (TOSSD);

- iv. si bien la OCDE confirma que los datos para el reporte de AOTDS (TOSSD) provendrán de los países proveedores, se discute la conveniencia de que la información de los receptores exista también y se maneje para hacer el contraste de los datos, particularmente en el pilar I de AOTDS (TOSSD); en este caso, se discuten también las medidas que la comunidad internacional debe desplegar para apoyar los sistemas estadísticos de los países en desarrollo.
- v. aunque existe la voluntad de que el nuevo concepto sea transparente y abierto al escrutinio público, existe discrepancia entre los proveedores de datos acerca del grado de detalle con el que se debe registrar y publicar la información; en concreto, se apela a la necesidad de buscar un equilibrio entre el detalle de las operaciones, al objeto de conocer la naturaleza y finalidad de los recursos, las condiciones en las que se reciben y los sectores y agentes beneficiados, y el grado de confidencialidad que reclaman los proveedores de financiación (algo que afecta también la AOD).

En suma, aunque se ha avanzado en ciertos criterios, es mucho lo que resta todavía por definir y, en algunos casos, las indeterminaciones remiten a aspectos cruciales que pueden hacer que la naturaleza de AOTDS (TOSSD) y las magnitudes en las que se expresa cambien de forma sustancial. Por último, resta por definir el mecanismo funcional de gobernanza del conjunto del sistema. El CAD no puede asumir esa tarea, si se quiere que el nuevo concepto implique al conjunto de los actores públicos del sistema de cooperación (ya que muchos de ellos no son miembros de la OCDE), pero está por definir cuál es el órgano que se encargará de acopiar la información, establecer los criterios de reporte y dar seguimiento al proceso.

No resta demasiado tiempo para que estos aspectos se tengan que clarificar. De acuerdo con el propio programa del CAD, a lo largo de 2017 y 2018 se mantendrán varios Seminarios de Expertos, una *Task Force* que adelantará algunos de los criterios para el cómputo y una colaboración con la Comisión Estadística de Naciones Unidas, con el ánimo de elaborar un Manual de las directivas de reporte y un primer ensayo de recolección de datos de acuerdo con ese Manual. Se pretende que haya un grupo de países, comprometidos con este esfuerzo reformador —una *coalition of the willing*— que trate de aplicar el concepto, para facilitar su rodaje. Finalmente, se programa disponer de un Manual para el reporte ya definitivo y completo quizá para la reunión del Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas, de 2019, donde se puedan presentar además las primeras cifras consolidadas del AOTDS (TOSSD). La idea inicial es que el concepto esté listo para ser presentado a la 51ª Comisión Estadística de Naciones Unidas, en 2020, que es cuando se realiza una revisión de la métrica de seguimiento de los ODS. Apenas, pues, dos años, para cerrar las indeterminaciones y dar adecuada respuesta a las inquietudes que hasta el momento el proceso ha suscitado.

El reporte estadístico de AOTDS (TOSSD) en España

Por la especialización de su cooperación para el desarrollo hacia países de renta media, España debiera estar especialmente interesada en dar seguimiento al proceso de construcción de AOTDS (TOSSD). Es en los países de renta media donde los aspectos relacionados con la financiación no concesional y la movilización de recursos privados, que son dos de los componentes nuevos que aporta AOTDS (TOSSD), adquirirán mayor relevancia.

Al igual que el resto de países proveedores de cooperación, España habrá de acometer una seria

revisión de los procesos de registro, recolección y procesamiento de la información requerida para reportar debidamente a la comunidad internacional el conjunto de las transacciones que son parte de AOTDS (TOSSD). A lo largo de la elaboración del estudio, se detectaron algunas limitaciones para esa tarea, entre las que cabe destacar las cuatro siguientes:

- En primer lugar, AOTDS (TOSSD) remite a una medida altamente comprensiva de la financiación para el desarrollo, que implica, por tanto, a competencias e instrumentos de muy diversos departamentos ministeriales. Sería deseable, en consecuencia, que hubiese una opinión concertada entre las diversas áreas y departamentos del gobierno al respecto. Existe la percepción, sin embargo, de que las posiciones de los diversos departamentos no son coincidentes, lo que debilita la construcción de una posición más sólida y comprensiva sobre la nueva métrica, que pueda ser trasladada a las instancias de la OCDE de una manera más propositiva.
- En segundo lugar, entre alguna de las unidades gestoras afectadas hay un desconocimiento notable acerca del alcance del proceso de modernización de la financiación al desarrollo que ha emprendido el CAD de la OCDE, y de las implicaciones que puede tener en los procedimientos de registro y recolección de la información pertinente. Este bajo nivel de conocimiento afecta incluso, en algunos casos, a las formas de reportar la AOD.
- En tercer lugar, existe una variedad de instrumentos de financiación oficial relacionados con el apoyo a la internacionalización de la empresa española (como son FIEM y los gestionados por CESCE, COFIDES o ICO) que podrían ser importantes en la aportación de España al AOTDS (TOSSD), pero su normativa o bien ignora toda relación con objetivos de desarrollo (aunque afecten a países en desarrollo) o bien si esa relación se reconoce (como en el caso de COFIDES) sus gestores expresan sus recelos respecto a la inclusión de esos instrumentos en el perímetro AOTDS (TOSSD).
- Por último, existen algunos instrumentos (relacionados con la seguridad y la paz) en que la situación es la contraria a la anteriormente descrita: las unidades gestoras se manifiestan altamente satisfechas con la acogida que AOTDS (TOSSD) puede ofrecer en el cómputo como financiación para el desarrollo de los recursos que gestionan. Se trata de un punto de partida notablemente receptivo al cambio, pero que debiera estar sujeto a los criterios de registro que finalmente se definan al respecto.

MEDICIÓN AGREGADA: ESCENARIOS ALTERNATIVOS

Con las indeterminaciones propias del estado de construcción en el que se encuentra la medida de AOTDS (TOSSD), el estudio ha tratado de adelantar una estimación del orden de magnitud en el que se puede mover ese concepto en España. Para ello, se ha partido de fuentes oficiales o de las propias informaciones de los gestores o responsables de las unidades; los datos son, pues, contrastables y, cuando ha habido que formular supuestos de imputación, se han hecho explícitos para que se conozcan y se puedan confirmar o rebatir. Toda esta información se ha referido a un año, 2015, que es el más reciente para el que existen datos completos y contrastados. Dado que sobre la inclusión de algunos componentes de AOTDS (TOSSD) existe un debate inconcluso, se ha preferido asumir diversos escenarios abiertos a las decisiones que finalmente se adopten. En todo caso, se ha mantenido una perspectiva a la vez comprensiva, incorporando todos los elementos posibles, y prudente, siguiendo los criterios de cómputo más cautelosos posibles. Por último, dado

que AOTDS (TOSSD) puede dar lugar a doble contabilización de algunas partidas, al participar más de una institución en una misma operación, se ha optado por presentar, en aquellos casos en que era pertinente, una horquilla de valores, de acuerdo con el grado de duplicación (nula o total) que se produzca entre las instituciones implicadas.

Pues bien, a partir de estos criterios se presentan ocho estimaciones de AOTDS (TOSSD) que responden a la aplicación combinada de cuatro criterios para estimar los flujos transfronterizos (FT) y dos más para estimar las partidas relacionadas con los habilitadores de desarrollo y desafíos globales (HDDG). Por lo que se refiere al primer pilar, los criterios utilizados han sido los siguientes:

- FT1: Se consideran los componentes transfronterizos de la AOD bruta más los recursos oficiales canalizados hacia los países en desarrollo con propósito explícito de desarrollo, aunque no sea este su primer objetivo y cualquiera que sea su grado de concesionalidad. Con esta definición, los recursos canalizados por España en 2015 suman 2.505 millones de euros
- FT2: Se consideran, además de los componentes de FT1, los recursos oficiales canalizados hacia los países en desarrollo, cualquiera que sea su objetivo y su grado de concesionalidad. La cifra resultante de este concepto en 2015 se mueve en una horquilla entre 3.040 y 3.097 millones de euros.
- FT3: Se integran los componentes de FT2 con los recursos privados movilizados con apoyo oficial (pero no los créditos de exportación). La cifra asciende, en este caso, a una horquilla que se mueve entre 4.708 y los 5.112 millones de euros.
- FT4: Se integran los componentes de FT3 más los créditos de exportación. La cifra en este caso se mueve entre 7.664 y 9.056 millones de euros.

Por su parte, con respecto al pilar 2, solo se han tenido en cuenta aquellos componentes que implican flujos transfronterizos y se canalizan hacia bienes públicos internacionales (incluida la generación de normas y estándares) más centrales para los procesos de desarrollo. Conviene señalar que es posible que flujos bilaterales (ya computados en el primer pilar o, incluso, en la parte de AOD) estén relacionados con este pilar 2. No obstante, se ha preferido mantener para este segundo pilar solo aquello que, no habiendo sido ya considerado como flujo transfronterizo, se orienta a generar habilitadores de desarrollo o a afrontar desafíos globales. Con esta perspectiva, se han admitido dos niveles:

- HDDGa: Se aplica un criterio estricto de desarrollo, lo que supone una movilización de 263 millones de euros.
- HDDGb: Se aplica un criterio más amplio en la definición de los bienes públicos relacionados con el desarrollo. Esta definición eleva las magnitudes de este segundo pilar hasta 1.083 millones de euros.

La cifra resultante de AOTDS (TOSSD) es la consecuente de considerar los dos pilares de forma complementaria. La combinación de estos distintos escenarios, según los criterios que en cada caso se asumen, da lugar a 8 estimaciones (para más detalle, véase Anexo). Las cifras se mueven entre los 2.767 millones de euros, en el supuesto más restrictivo, y los 10.138 millones, en el más ambicioso. Dado que la AOD bruta en ese año fue de 1.994 millones de euros, esto quiere decir que la cifra de AOTDS (TOSSD) incrementa en un 50%, en el caso más restrictivo la cifra de ayuda y la multiplica por 5 en el caso más amplio. Dada la senda de las discusiones en el seno del CAD, y siempre que las autoridades españolas adopten criterios homogéneos con los de otros donantes, las cifras más confiables son las que se mueven entre los 3.302 y los 6.195 millones de euros.

Estimaciones de AOTDS (TOSSD) de acuerdo con los diversos escenarios, 2015 (millones de euros)

	FT1	FT2	FT3	FT4
HDDGa	TOSSD 1a: 2.767	TOSSD 2a: 3.302/3.359	TOSSD 3a: 4.971/5.375	TOSSD 4a: 7.926/9.318
HDDGb	TOSSD 1b: 3.587	TOSSD 2b: 4.122/4.179	TOSSD 3b: 5.791/6.195	TOSSD 4b: 8.746/10.138

RECOMENDACIONES

De los juicios y argumentos ofrecidos a lo largo del estudio se derivan las siguientes cinco recomendaciones que aquí se presentan de modo meramente enunciativo:

1.- Es necesario que las unidades gestoras de aquellos instrumentos que podrían formar parte de AOTDS (TOSSD) (financiación no concesional y mecanismos de apoyo al sector privado, fundamentalmente) estudien la conveniencia de ser parte del reporte de ese nuevo concepto, sabiendo que otros donantes de nuestro entorno probablemente incorporen en sus respectivos reportes los instrumentos homólogos que cada uno maneja. Caso de que se decida participar de ese proceso, es necesario considerar las reformas que se deben realizar en los marcos normativos y en los procedimientos de gestión para asegurar que el recurso a esos instrumentos está en coherencia con los criterios de elegibilidad que definirá AOTDS (TOSSD).

2.- Es necesario poner en marcha una campaña de información en el seno de la Administración para dar explicación del proceso de reforma de la financiación al desarrollo en la que está inmerso la OCDE y las implicaciones que tiene para la gestión y el sistema de reporte de los instrumentos que podrían quedar afectados; sería importante que esa campaña se acompañase de la formulación de alguna guía, adaptada al caso español, que orientase el proceder de los gestores. Al tiempo, sería conveniente que, de modo tentativo, se empezase a definir el sistema de recogida de información y de reporte que previsiblemente haya que erigir cuando se defina AOTDS (TOSSD), estableciendo unos iniciales informes “sombra” sobre la nueva métrica que acompañen a las de la AOD.

3.- De cara al proceso de definición de AOTDS (TOSSD), sería importante que se estableciesen los mecanismos de debate y concertación de los diversos departamentos en cuyo seno se gestionan instrumentos potencialmente implicados para identificar las características de la nueva métrica que serían más deseables para España, de modo que se fundamente técnicamente una propuesta concertada. Ese mismo debate debiera realizarse respecto a la orientación estratégica de los diversos instrumentos para asegurar la complementariedad entre ellos, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por España en materia de desarrollo y los propios intereses del país. Sería conveniente que, de forma paralela, se mantuviesen consultas con el resto de los actores del sistema de cooperación, para conocer sus criterios y opiniones respecto a los contenidos del nuevo concepto.

4.- La nueva métrica propuesta por la OCDE es acorde no solo con la naturaleza ambiciosa y multidimensional de la Agenda 2030, sino también con la coherencia de políticas que reclama esa Agenda para su efectiva realización. En la medida en que integra instrumentos orientados a propósitos diversos y gestionados por unidades administrativas igualmente diferentes, la AOTDS (TOSSD) reclamará una mayor interacción entre departamentos ministeriales, para fortalecer las

complementariedades entre ellos (y reducir las interferencias entre sus acciones). La aplicación de la nueva métrica comporta, por tanto, una oportunidad que debe aprovecharse para avanzar más decididamente en los niveles de coherencia de políticas en términos de desarrollo.

5.- Por último, la definición de AOTDS (TOSSD) es un paso en una reforma más integral de la gobernanza del sistema internacional de cooperación para el desarrollo: sería importante que el gobierno discutiese este tema en su seno y con los actores del sistema de cooperación, para definir la opción que se considera más deseable para erigir una política de cooperación al desarrollo vigorosa y eficaz, adaptada a las nuevas condiciones del entorno internacional.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene su origen en un encargo formulado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) a un equipo de trabajo dirigido por el profesor José Antonio Alonso, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense, y compuesto, además, por Pablo Aguirre, profesor de esa misma Universidad, y Guillermo Santander, doctor e investigador en relaciones internacionales. La propuesta del estudio procedía, a su vez, de una iniciativa promovida por la actual DGPODES. Bajo el título “Áreas e instrumentos de financiación del desarrollo más allá de la ayuda: apoyo al sector privado, construcción de la paz y financiación multilateral”, el propósito del encargo era estudiar las implicaciones que para la cooperación española tenía la aplicación del concepto de Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS, mejor conocido como TOSSD, por sus siglas en inglés²), que ha promovido la OCDE, en términos de áreas de acción (o políticas), instrumentos, recursos e instituciones implicadas.

Aun cuando están por cerrar los contenidos exactos de AOTDS (TOSSD), es claro que esa nueva medida se propone acoger el conjunto de los fondos públicos (y quizá los privados directamente movilizados por recursos oficiales) orientados a financiar objetivos de desarrollo sostenible, con independencia de los instrumentos que se empleen en la movilización de esos recursos (donaciones, créditos, garantías y aportaciones de capital) y de los grados de concesionalidad que aquellos recursos contemplen. Como consecuencia, el nuevo concepto promoverá una dilatación notable del espacio de la financiación para el desarrollo sujeto a registro homologado por parte de la OCDE. Sin duda, acogerá un campo más amplio que el de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pero también más amplio y preciso que el anteriormente reservado a “otros flujos oficiales”. Se consideró, por tanto, que era importante disponer de una información precisa acerca de qué potenciales ámbitos de la política pública podrían quedar acogidos bajo ese nuevo concepto y cuál sería la métrica de los recursos potencialmente canalizados.

El estudio hubo de enfrentarse al hecho de que el concepto de AOTDS (TOSSD) está todavía en construcción, por lo que falta precisión acerca de sus componentes y de las formas de medirlos y reportarlos. De forma adicional, no todas las unidades de la Administración Española potencialmente implicadas conocen el alcance del concepto y en muchas se carece, por el momento, de criterios para el reporte de los gastos. El equipo de estudio hubo de sortear estos problemas, tratando de trabajar siempre con datos oficiales y con criterios explícitos de imputación, cuando se carecía de criterios definidos por parte de la OCDE. Aun así, y debido a la indeterminación del concepto, se han mantenido diversos escenarios y horquillas de valores para admitir mediciones diversas de acuerdo con los criterios que en su momento se adopten.

Con este objetivo en mente, el estudio está compuesto de cinco capítulos y algunos anexos. El capítulo 1 se orienta a debatir el proceso de definición de la AOTDS (TOSSD), entrando en el debate conceptual, de los criterios inicialmente acordados y de las opciones de aquello que está todavía por decidir. El capítulo 2 se centra en la traducción empírica del concepto y hace un recorrido

² A lo largo del estudio se utilizarán de forma conjunta los acrónimos en inglés y en español. Se hace de este modo porque se es consciente de que el término es más conocido por sus siglas en inglés (TOSSD), si bien conviene hacer su traducción al equivalente al español (AOTDS).

por las primeras estimaciones de AOTDS (TOSSD) realizadas tanto a través de estudios piloto como por estimaciones del CAD; el capítulo termina con una aplicación de esos mismos criterios a España, para tener una estimación “de mínimos” de la AOTDS (TOSSD). El capítulo 3 se dedica a estudiar los instrumentos bilaterales y multilaterales de apoyo al sector privado y a la promoción de las infraestructuras, contemplando no solo los fondos oficiales, sino también los recursos privados que aquellos movilizan. El capítulo 4 se orienta a estudiar el segundo pilar de la AOTDS (TOSSD), estudiando los componentes multilaterales que, no siendo AOD, pueden formar parte del nuevo concepto, al dedicarse a los habilitadores de desarrollo y desafíos globales. Finalmente, el capítulo 5 hace un balance de los aspectos considerados y presenta una estimación de síntesis, con los diversos escenarios contemplados, recogiendo también unas breves recomendaciones que parecen derivarse para España.

Con este ejercicio se pretende contribuir al estado de conocimiento, a la reflexión y al debate sobre una nueva métrica llamada a reformar en el futuro la concepción de la financiación para el desarrollo. Se trata de un ejercicio que puede ser útil, además, para informar el proceso de definición del V Plan Director de la Cooperación Española, en estos momentos en curso de elaboración. Por último, en la medida en que es un concepto de financiación de desarrollo que implica a partidas e instrumentos de muy diversos departamentos ministeriales, su adecuada construcción puede ayudar en el proceso de mejora de la coherencia de la política en términos de desarrollo y en apoyo más integral y efectivo a la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Como todo estudio, este también se ha beneficiado de muy diversos apoyos. En primer lugar, ha de agradecerse la colaboración de los responsables de las instituciones implicadas que mantuvieron reuniones de trabajo con el equipo investigador y aportaron información de interés, tanto de tipo cuantitativo como cualitativo acerca de los criterios de gestión aplicados. Todos ellos figuran en el Anexo I. En segundo lugar, hemos de agradecer al personal de la DGPODES (antes SGCID), Mon González Ferrán, Eva del Hoyo, Ana Henche y Estíbaliz Sánchez, que aportaron criterios útiles durante las distintas fases de elaboración del estudio. Y, finalmente, el agradecimiento ha de extenderse al equipo de FILAPP, Ignacio Soleto, Vicente Palacios y Antonio González, por su apoyo, comprensión y ánimo aportado al equipo investigador durante todas las fases del estudio.

Madrid, septiembre de 2017

CAPÍTULO I. LUCES Y SOMBRAS DEL PROCESO DE REFORMA DE LA FINANCIACIÓN OFICIAL PARA EL DESARROLLO

I. LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN UN NUEVO CONTEXTO

El sistema de cooperación para el desarrollo está experimentando en estas dos últimas décadas una radical mutación que afecta a muy diversos ámbitos de su configuración y funcionamiento. En buena medida, esos cambios constituyen respuestas a las profundas modificaciones que se han producido en el entorno internacional, en la configuración de las sociedades y en la morfología del sistema internacional de cooperación, alentadas por el proceso de globalización y de cambio tecnológico en curso. Semejantes cambios obligan a repensar la cooperación para el desarrollo, para tratar de adaptarla a un mundo que es muy diferente a aquél en el que nació la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), hace más de sesenta años.

Por lo que se refiere a las tendencias internacionales de cambio, cinco emergen como las más relevantes al objeto de lo que aquí se analiza (Alonso y Ocampo, 2015):

- En primer lugar, el mundo en desarrollo se ha hecho mucho más *diverso y complejo*, al ocupar los países una escala más dilatada y gradual de niveles de renta per cápita. Esto obliga a asumir que las necesidades y capacidades de los países son muy diversas, de acuerdo con su nivel de desarrollo; al tiempo que parte de los problemas que afrontan son compartidos por un espectro más amplio de países (Alonso, 2013; Alonso, Glennie y Sumner, 2014).
- En segundo lugar, se ha producido una notable *dilatación de los mercados internacionales de capital*, consecuencia de los procesos de liberalización e innovación financiera vividos en las tres últimas décadas. Como consecuencia, ha caído el peso de la AOD en el total de los recursos recibidos por los países en desarrollo, al tiempo que algunos de estos países han mejorado en su capacidad de acceso a los mercados privados de capital.
- En tercer lugar, se ha producido un parcial *desplazamiento de los centros de gravitación* del poder económico y político a escala internacional, debido al surgimiento de nuevas potencias regionales y globales, muchas de ellas procedentes del mundo en desarrollo, que rivalizan con las potencias tradicionales (Spence, 2012). La activación de la cooperación Sur-Sur es, en parte, resultado y expresión de este proceso.
- En cuarto lugar, se ha producido una importante *mutación en la geografía de la pobreza* a escala global. Por una parte, se ha reducido considerablemente el número de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema, sin que ello se haya traducido, sin embargo, en una reducción significativa de la pobreza relativa o de los niveles de desigualdad en el interior de los países. Por otra, se ha alterado el rango de renta de los países en donde residen los colectivos de población pobre (Sumner, 2017). En la actualidad, en torno a los dos tercios de quienes padecen pobreza

se encuentran en países de renta media, quedando un tercio localizado en los países de bajo ingreso. Los cambios mencionados sugieren que es hoy más fácil que en el pasado acabar con la pobreza extrema, pero para ello es necesario corregir los niveles de desigualdad, no solo a escala internacional, sino también en el interior de los países.

- Por último, se ha hecho más evidente que en el pasado que es difícil avanzar en la agenda del desarrollo sin promover una mejora sustantiva en la *provisión de bienes públicos internacionales*. No sólo por el extraordinario impacto que en términos de desarrollo puede tener la provisión de este tipo de bienes (como, por ejemplo, el descubrimiento de una vacuna contra la malaria), sino también por la condición de requisitos para un desarrollo sostenible que tienen otros muchos (como la paz, la seguridad internacional, la lucha contra el cambio climático o la estabilidad financiera, entre otros).

También se han producido cambios muy relevantes en la configuración y en las pautas de comportamiento de las sociedades, de los que aquí se quieren señalar cinco que inciden sobre la agenda de desarrollo. Por una parte, el grueso de la población mundial reside ya en ciudades, con lo que ello comporta en términos de mayor dinamismo, movilidad social y capacidad para la articulación de la acción colectiva. Se ha avanzado, en segundo lugar, en la elevación de los niveles de formación de las personas, lo que las faculta para tomar una posición más activa y autoafirmada en los procesos de decisión colectiva. Uno y otro cambio respaldan la creciente relevancia que los aspectos relacionados con la calidad de las instituciones y la gobernanza han adquirido en la agenda de desarrollo. El intenso cambio tecnológico, en tercer lugar, ha alterado las pautas de comportamiento e interacción social en todos los países, incluidos los de bajo ingreso, permitiendo un acceso más inmediato y universal a la información y a la generación de respuestas sociales innovadoras. En cuarto lugar, se han ampliado los factores generadores de desigualdad (no solo de ingreso, sino de voz y oportunidades) en el seno de las sociedades, lo que ha revalorizado el papel que la promoción de la equidad y la cohesión social tienen en la sostenibilidad del progreso. Y, en fin, se han hecho más evidentes (y acuciantes) que en el pasado las restricciones que impone la preservación del entorno bio-físico del planeta y la necesidad de reformar los patrones de consumo y producción dominantes, haciendo que la sostenibilidad ambiental se vea como un componente central e inescindible de la agenda de desarrollo.

En suma, el mundo ha cambiado y, como consecuencia, ha cambiado también la agenda que la comunidad internacional se propone en materia de desarrollo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015, se hace eco de buena parte de los cambios aludidos y define el conjunto de propósitos a los que se quiere encaminar el esfuerzo internacional en materia de desarrollo en los próximos tres lustros. Se trata de una Agenda comprensiva y multidimensional, que compromete a todos los países a un esfuerzo ambicioso de cambio para transitar hacia estrategias de desarrollo sostenible tanto a nivel nacional como internacional. Esa nueva Agenda plantea un notable desafío al sistema de cooperación para el desarrollo, que debe prepararse para atender un rango más amplio y ambicioso de objetivos, asumiendo que es un componente, acaso menor pero importante, de la respuesta internacional que se demanda.

Ahora bien, sería equivocado suponer que los cambios en el sistema de cooperación son mera respuesta a una realidad externa que se ha transformado. Los cambios son también consecuencia de alteraciones generadas en el interior del propio sistema de cooperación, de su composición y morfología (Severino y Ray, 2009; Alonso 2012; Kharas y Rogerson, 2012). Una mutación que ha venido inducida tanto por la presencia de nuevos actores en su seno, que son portadores de concepciones y prioridades diferentes a las propias de los actores tradicionales, como por la dilatación del perímetro operativo de la política de cooperación, al ampliarse el repertorio de políticas e instrumentos disponibles.

La aparición de nuevos actores en el mundo de la cooperación ha sido clave en la promoción de los cambios a los que se alude. Algunos son actores que proceden del sector privado, como es el caso de aquellas fundaciones con activos programas de filantropía internacional o, incluso, de empresas que se implican en actividades con impacto social y ambiental. Más allá de su contribución en términos de recursos o capacidades, este tipo de actores han aportado una nueva cultura organizativa, un estilo de trabajo diferente y, en ocasiones, unas prioridades que no coinciden con las manejadas por los actores más tradicionales (agencias oficiales y ONG).

Junto a ello, también se ha ampliado el número de los países que despliegan una política propia de cooperación para el desarrollo (Mawdsley, 2012; Zimmermann y Smith, 2011). En algunos casos, se trata de países que han consolidado sus logros económicos y asumido los estándares propios de la OCDE en materia de ayuda internacional, habiéndose vinculado recientemente al Comité de Ayuda al Desarrollo (Polonia, República Checa, Eslovenia o Eslovaquia, por ejemplo); en otros casos, son países (20 en total) que reportan al CAD, aunque no pertenecen a ese organismo (Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Turquía o Rusia, entre ellos); y, finalmente hay países que operan de acuerdo a criterios deliberadamente diferentes a los que el CAD sugiere. Algunos de estos países son miembros de la OCDE (como México, Chile o Turquía), otros lo serán en un futuro próximo (como Colombia y Perú) y, en fin, otros ni lo son ni se proponen serlo de forma inmediata (como Sudáfrica, China, India, Cuba, Venezuela o Indonesia, entre otros). Estos países reclaman para su cooperación rasgos propios, que remiten a los principios aprobados en la Conferencia de Bandung, que fueron posteriormente postulados por el Movimiento de Países No Alineados, a comienzos de los años setenta.

La presencia de estos nuevos donantes oficiales ha comportado diversos procesos de cambio. Por una parte, ha evidenciado que la cooperación al desarrollo debe entenderse como una responsabilidad compartida a escala internacional (y no solo de los países más ricos); por otra ha dilatado el marco de las opciones de apoyo disponibles para los países receptores, dotando a éstos de una mayor capacidad de negociación (Waltz y Ramachandran, 2011, Zimmerman y Smith, 2011). Ambos procesos han ayudado a romper el monopolio que hasta ahora los donantes tradicionales han tenido en el sistema de cooperación (Muhr, 2016).

De lo dicho se desprende que la aportación de estos países trasciende a su mera contribución al volumen de recursos manejados por el sistema de cooperación (aun cuando en algunos casos, China o Arabia Saudita, estos volúmenes sean relevantes) y afecta también a las prioridades y formas de entender la cooperación de las que son portadores (Rowlands, 2008). Frente a las relaciones unidireccionales y jerárquicas que caracterizan a la cooperación tradicional, ellos proclaman vínculos más equilibrados y horizontales, basados en el diálogo y en el mutuo entendimiento; frente al paradigma de la filantropía (o de la caridad) en el que sugieren está enclaustrada la ayuda internacional, ellos reivindican la reciprocidad y el mutuo beneficio entre países; frente a la arrogancia y superioridad moral de quienes imponen condiciones a los países para ser receptores de ayuda, ellos proclaman el respeto y la no injerencia en los asuntos internos de los países afectados; y, en fin, frente a los largos procesos de negociación, de seguimiento y control por parte de las burocracias de la ayuda, ellos reclaman actuaciones rápidas y estructuras burocráticas más ligeras. Los estudios de caso revelan que no siempre los modelos de cooperación Sur-Sur responden a estos principios, pero su mera enunciación interpela al viejo sistema de desarrollo, cuestionando sus formas de actuación precedente (Santander 2016; Mawdsley, 2012; Chatuverdi et al., 2012).

La presencia de estos nuevos actores ha llevado aparejada también la utilización de nuevos instrumentos y mecanismos de apoyo, distintos a los que acoge la ayuda oficial al desarrollo (AOD). De algún modo, la propia operativa de actores distintos a los donantes tradicionales ha hecho evidente que el

campo de la cooperación para el desarrollo es mucho más amplio que el propio de la AOD. Muchas de las iniciativas del sector privado tienen difícil acogida en el seno de la AOD; como tampoco son traducibles directamente a los criterios de registro de la AOD las prácticas de cooperación de una buena parte de los nuevos proveedores oficiales de cooperación Sur-Sur. La ampliación del perímetro operativo de la cooperación ha venido inducida también por la dilatación de la agenda de desarrollo. Nuevos aspectos, como la lucha contra el deterioro ambiental o la promoción del sector privado en los países en desarrollo, ha dado lugar a nuevos mecanismos e instrumentos de apoyo que desbordan el perímetro más limitado y exigente de la AOD.

En suma, los cambios habidos en estas últimas décadas obligan a una revisión de las categorías, modos de registro, formas de funcionamiento y mecanismos de gobernanza del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Los cambios que se demandan son múltiples –y a diversos niveles–, pero aquí nos ocuparemos exclusivamente de la respuesta que el CAD de la OCDE ha dado a esa demanda de cambio, que ha tratado de centrarla, por el momento, en los aspectos más técnicos de la reforma, relacionadas con la definición de nuevas categorías y de sistemas de registro de la financiación oficial para el desarrollo.

2. LA RESPUESTA DEL CAD

En la reunión de alto nivel celebrada en 2012, los ministros del CAD (OCDE) decidieron poner en marcha un ambicioso programa de modernización y reforma de la financiación oficial para el desarrollo, revisando, al tiempo, sus procedimientos de registro y cómputo³. Se pretendía con ello acomodar el campo de la financiación oficial al nuevo contexto que se deriva de un mundo más complejo e interdependiente, en el que es mayor la heterogeneidad de los países en desarrollo, se ha ampliado el número de actores del sistema de cooperación y se ha dilatado tanto el marco de propósitos perseguidos por la comunidad internacional como los instrumentos disponibles para su respaldo. Se estimaba, con razón, que la importancia de los cambios en el entorno contrastaba con la estabilidad de unas categorías y sistemas de registro que se habían definido a comienzos de los años setenta del pasado siglo, y en las que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ocupaba un lugar central. Ni las condiciones del presente eran las mismas, ni la AOD tenía el protagonismo de antaño en la financiación internacional del desarrollo, por lo que la revisión parece justificada.

La posterior definición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en septiembre de 2015, no ha hecho sino subrayar la oportunidad de ese proceso de reforma⁴. La ambición de la Agenda 2030 obliga a extremar los esfuerzos por movilizar recursos y capacidades en su respaldo, sumando actores y fuentes diversas de financiación, incluidas aquellas de naturaleza mixta (como los instrumentos de *blending*). La Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA), resultante de la IIIª Conferencia de Financiación para el Desarrollo, de julio de 2015, apuntó en la misma línea, enfatizando la necesidad de considerar el amplio repertorio de recursos y capacidades que tienen los países, tanto a través de fuentes propias como internacionales, de origen tanto oficial como privado. De forma más precisa, la AAAA llama a un “enfoque ambicioso, comprensivo, holístico y transformador con respecto a los medios de implementación, combinando diferentes medios e integrando las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo”⁵.

³ <https://www.oecd.org/dac/HLM%20Communique%202012%20final%20ENGLISH.pdf>

⁴ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>

⁵ http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf, parágrafo 11

De uno y otro acuerdo se deriva la necesidad de asumir una concepción amplia e integradora de la cooperación para el desarrollo, en la que queden acogidas las prácticas de los nuevos proveedores de cooperación, tanto los procedentes del mundo en desarrollo como los vinculados al sector privado, que habían permanecido fuera del foco del CAD de la OCDE y de sus sistemas de registro. Al tiempo, debía adoptarse una visión más comprensiva del campo de la financiación para el desarrollo, tomando en cuenta el conjunto de las modalidades e instrumentos disponibles, muchos de ellos, de nuevo, ajenos a los sistemas de registro del CAD de la OCDE, pero con impacto cierto en los procesos de desarrollo.

Motivado por la necesidad de adaptarse a los nuevos tiempos, el proceso de reforma de la financiación oficial para el desarrollo se proponía: i) restaurar la credibilidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que se había visto mermada por las discrepancias existentes entre los donantes en el modo de computar ciertos componentes de la ayuda; ii) ofrecer una imagen más completa e integrada de los recursos en apoyo de las estrategias de desarrollo sostenible, dada la creciente diversidad y complejidad de los mecanismos de financiación disponibles; iii) incrementar el impacto de la cooperación para el desarrollo a través de un mejor y más amplio apalancamiento y movilización de recursos públicos y privados al servicio de los propósitos de desarrollo sostenible; y iv) establecer sólidos estándares internacionales en la aplicación, medida y seguimiento de la financiación para el desarrollo, para avanzar en los niveles de transparencia y rendición de cuentas de los esfuerzos en este ámbito. En definitiva, como señala el comunicado de la reunión de alto nivel del CAD, de diciembre de 2014, se trata de “modernizar nuestro sistema estadístico, de medidas y estándares, para garantizar la integridad y comparabilidad de los datos sobre la financiación para el desarrollo y crear los incentivos adecuados para una efectiva movilización de recursos”⁶.

Conviene señalar que no era el propósito de ese proceso provocar rupturas o cambios radicales en el sistema preexistente, sino más bien forzar su adaptación a las nuevas condiciones del entorno, acomodando los marcos conceptuales y normativos a las tendencias de cambio ya vigentes en el sistema de cooperación internacional. Aun así, el proceso –como se está viendo en su desarrollo– encierra importantes dificultades, no solo porque se han de buscar soluciones técnicas razonables al panorama cada vez más complejo de la financiación internacional para el desarrollo, sino también porque las fórmulas elegidas deben contar con el consenso de un número cada vez más amplio y diverso de países implicados⁷.

Para avanzar en ese proceso, los nuevos conceptos y procedimientos debían, en la medida de lo posible, responder a criterios relativamente homologados en la construcción de la información pública. Entre ellos, los cinco siguientes (Alonso, 2014):

- *Simplicidad*: debía huirse de fórmulas excesivamente complejas o de aquellas de difícil o costoso procedimiento de cálculo, dado que ello constituiría un obstáculo para que los países las aplicasen.
- *Transparencia*: debían buscarse conceptos y procedimientos claros, públicos y replicables, evitando el recurso a formulaciones o procedimientos opacos y buscando opciones comprensibles, que se pudiesen comunicar a cuantos quisieran conocer los criterios de cómputo seguidos.

⁶ <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf>

⁷ En el momento en que se definieron los procesos de registro de la AOD, el CAD estaba compuesto por dieciocho miembros; en la actualidad ese organismo está compuesto por 30 miembros, incluida la UE. Pero, dada la presencia de nuevos proveedores de cooperación, la reforma debe contar con un consenso que vaya más allá de los miembros de la OCDE.

- *Integralidad*: había que dar acogida al conjunto de operaciones e instrumentos que, más allá de la AOD, pudieran ser concebidos como parte de la cooperación para el desarrollo, siendo particularmente sensible a las formas de operar de los nuevos proveedores de cooperación.
- *De fácil seguimiento*: permitiendo no solo una información puntual de lo realizado en cada período, sino también una fácil (y poco costosa) comprobación de los procedimientos seguidos en el reporte periódico.
- *Adecuados incentivos*: tratando de que los conceptos y criterios de registro promuevan incentivos correctos, de modo que se maximice el conjunto de las capacidades y recursos susceptibles de promover el desarrollo.

A estos criterios deberían añadirse otros dos que están implícitos en el alcance de la reforma. En primer lugar, los nuevos conceptos y procedimientos a los que se llegase debían conectar con el espíritu que dominó la contabilización de la financiación oficial para el desarrollo (y, particularmente, la AOD) en el pasado. Es decir, los nuevos procedimientos no debían suponer una quiebra sustancial en la concepción básica de lo que, hasta el momento, se ha entendido como propio de la cooperación para el desarrollo⁸. Y, en segundo lugar, los nuevos conceptos y procedimientos que se adoptasen debían nacer con vocación de cierta permanencia, ya que no se trataba de someter la financiación oficial del desarrollo a cambios recurrentes y continuos. De hecho, entre los factores que contribuyeron a consolidar la AOD como un concepto de referencia están, sin duda, la homologación internacional y la estabilidad en el tiempo en sus criterios de registro.

En qué grados se va a cumplir con estos criterios, es algo que está por dirimir, en la medida en que el propio proceso de reforma está en curso. Como se ha señalado, la senda para definir los nuevos conceptos y procedimientos de registro de la financiación oficial se inició en 2012 y se prolongará, muy probablemente, hasta 2020, más allá de lo que inicialmente se preveía⁹. La mera referencia temporal da cuenta de la dificultad y ambición del proceso, que excede al campo de los meros ajustes técnicos. En relación a su contenido básico, el proceso se ha expresado en dos ámbitos preferentes: en primer lugar, una actualización del perímetro de actividades e instrumentos susceptibles de ser considerados como AOD, que lleva aparejado una revisión de las formas convenidas para su medición; y, en segundo lugar, la definición de una nueva medida de financiación del desarrollo, más amplia y complementaria a la AOD, que se ha presentado bajo el título de Apoyo Total Oficial para el Desarrollo Sostenible (*Total Official Support for Sustainable Development*, AOTDS/TOSSD). Aunque la reforma está en curso, ha de reconocerse que se ha avanzado más rápidamente en el primero de los ámbitos –reforma de la AOD–, donde se han logrado acuerdos, especialmente en las reuniones de alto nivel del CAD de 2014 y 2016, que surtirán efecto en la medición de la AOD desde 2018; por su parte, en el campo del TOSSD están todavía por definir alguno de los contenidos de uno de sus dos pilares (que es posible que queden definidos en 2018) y apenas se ha avanzado en el segundo pilar, donde se espera que haya resultados, como pronto, para 2020.

Este proceso fue considerado en la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA), bajo su párrafo 55 (*International Development Cooperation*). De forma más precisa, la AAAA establece: “Nosotros mantendremos una discusión abierta, inclusiva y transparente sobre la modernización de las medidas

⁸ Como señala el comunicado de la reunión de alto nivel del CAD de la OCDE, se trata “reflejar la naturaleza de la cooperación para el desarrollo de hoy en día y afrontar mejor los desafíos futuros de desarrollo, mientras se mantiene su carácter central” (<http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf>)

⁹ En las propuestas iniciales, se pensaba que el proceso podría quedar concluido en 2018 (véase <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD%20Flyer%20crops.pdf>).

de AOD y sobre el propuesto *total official support for sustainable development* y afirmamos que cualquiera que sea esta medida no diluirá los compromisos ya suscritos”¹⁰. Conviene señalar, sin embargo, que las Naciones Unidas todavía no han respaldado oficialmente TOSSD como una métrica convenida para dar seguimiento a la aplicación de los compromisos asumidos bajo la Agenda 2030.

Aunque se trata de dos procesos de alcance diferenciado –redefinición de ODA y creación de TOSSD–, ambas tareas se encuentran claramente relacionadas. En la medida en que la AOD es parte obligada de AOTDS (TOSSD), el modo en que se defina aquella condicionará los contenidos más específicos reservados para el nuevo concepto de TOSSD. En su conjunto, ambos procesos tendrán impacto sobre el modo de concebir y computar los componentes básicos de la cooperación para el desarrollo, por lo que es relevante reparar en los principales acuerdos adoptados hasta el momento.

3. CAMBIOS EN LA AOD

3.1. Problemas de partida

Más allá de las declaraciones formales y de otros propósitos de menor calado, tres razones de peso parecen estar detrás del proceso de revisión de los sistemas de registro de la AOD. En esencia, se trataba de actualizar y adaptar al nuevo contexto el concepto y los criterios que definen la AOD y mejorar el grado de homogeneización del cómputo entre los donantes, corregir los incentivos inadecuados en el uso de ciertos instrumentos financieros relacionados con el apoyo al sector privado y propiciar un mejor registro de los esfuerzos en materia de desarrollo realizados por los donantes. En alguno de estos ámbitos se partía de problemas bien identificados.

El primer problema alude a las disímiles formas en las que los donantes estaban registrando su cooperación financiera, particularmente la referida a los créditos de carácter concesional ofrecidos a los países en desarrollo. El sistema tradicional de medición de este componente de la ayuda establecía un criterio mínimo de concesionalidad (un umbral o *threshold*) para que un crédito orientado a objetivos de desarrollo pudiera computarse como AOD. Este criterio venía a hacer operativo el propósito de que los créditos fuesen “concesionales en carácter” si querían formar parte de la AOD¹¹. Para estimar el grado de concesionalidad de los créditos, se había establecido un tipo de interés de referencia nocional del 10%, definiéndose con carácter general un umbral mínimo del 25% de concesionalidad como requisito para que el crédito computase como AOD. El crédito, además, se registraba por el total de su valor facial en el momento de su desembolso, de forma que en los años sucesivos para estimar la AOD neta se descontaban los reembolsos que ejecutase el prestatario.

La tasa de referencia del 10%, si bien aceptable para el momento en el que se produjo el acuerdo, resultaba manifiestamente inadecuada para el presente (salvo excepciones), dado los bajos niveles de interés que rigen en los mercados internacionales. Esta situación había propiciado que algunos donantes (Francia y Alemania, por ejemplo) computasen como AOD créditos que concedían a los países en desarrollo a un tipo de interés superior a aquél con el que habían contratado los recursos en los mercados internacionales. Esta forma de proceder suscitó la queja de algunos donantes, por suponer que quebraba el sentido de “concesionalidad en carácter” que debía inspirar el registro de

¹⁰ http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf

¹¹ Esta definición venía establecida desde mediados de los años setenta, véase www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm

la AOD. Era necesario, por tanto, revisar los criterios de cómputo de los créditos concesionales y restablecer la homogeneidad en las formas de registros entre los donantes.

El segundo problema alude a los perversos incentivos que parecían asociados a las formas de registro de otros instrumentos financieros. Por ejemplo, las aportaciones de capital a un proyecto con impacto de desarrollo solo podían ser computadas como AOD en el momento en que el retorno del capital se produjese por un valor inferior a su aportación inicial (es decir, cuando se registraban pérdidas manifiestas). Si la operación era, sin embargo, exitosa, esa aportación no daba lugar a registro alguno como AOD (o ese registro era negativo en términos netos, si el desembolso inicial se había reportado como AOD). Un caso similar sucedía con respecto a las garantías oficiales, que solo daban lugar a registro cuando se ejercían por haberse producido un impago. Obviamente, esta forma de computar la ayuda no parecía la más adecuada si lo que se pretendía era incentivar el recurso a estos instrumentos, como forma de alentar la inversión en los países en desarrollo.

Finalmente, algunos donantes se quejaban de que parte de sus esfuerzos en materia de desarrollo no quedaban adecuadamente plasmados en los registros de AOD. Muy centralmente, esta crítica alude a la parte computada como AOD en las operaciones relacionadas con la paz y la seguridad, que son sometidas a un estricto escrutinio. Para algunos donantes, había una contradicción entre la relevancia que las operaciones de paz tienen para los propósitos de desarrollo y el modo tan restrictivo con el que esas operaciones se computaban como ayuda. Este mismo problema aparecía, si bien con sentido contrario, en el cómputo que algunos donantes hacían de gastos realizados en el seno de sus propios países y que reportaban como AOD. Afectaban esos gastos fundamentalmente a los costes administrativos, a las becas para estudiantes del mundo en desarrollo, a los gastos de sensibilización y educación para el desarrollo y al asentamiento de población refugiada, un capítulo, este último, que ha tenido una creciente importancia en los últimos años.

3.2. Principales acuerdos

Como consecuencia del proceso de trabajo en el seno del CAD, se avanzó muy centralmente en los siguientes cuatro aspectos.

En primer lugar, en la reunión de alto nivel de 2014, el CAD (OCDE) decidió adoptar un nuevo criterio para computar los créditos oficiales concesionales como AOD¹². Básicamente, se sustituye el procedimiento de cómputo del valor facial de los créditos por el registro exclusivo del elemento de concesionalidad equivalente que contiene el crédito (el *grant equivalent*). Además, para calcular este elemento se abandonó el tipo de referencia nocional único del 10% y se asumieron tipos de interés de referencia más cercanos a las condiciones de mercado y más adaptados a las circunstancias de los países, con tasas de descuento, por tanto, diferenciadas. Y, finalmente, se asumieron umbrales mínimos de concesionalidad, igualmente variables de acuerdo con los niveles de desarrollo de los países. De forma más precisa, los parámetros acordados son los siguientes: 45% como umbral de concesionalidad para los países PMA y de bajo ingreso (y una tasa de descuento del 9%); 15% para los países de ingreso medio bajo (y una tasa de descuento del 7%); y un umbral del 10% para los países de ingreso medio alto (y una tasa de descuento del 6%).

La decisión de computar el *grant equivalent* (en lugar del valor facial) de los créditos y definir umbrales de concesionalidad y tasas de descuento más realistas y diferenciadas según grupos de países parece

¹² DAC High Level Meeting Final Communique, 16 December 2014 (annex 2) <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf>

una decisión acertada. Ofrece un criterio coherente con el carácter de la ayuda como financiación concesional (donación), evita la inconsistencia que derivaba del procedimiento previo de equiparar créditos de similar valor facial pero de distinto grado de concesionalidad y, en fin, permite aplicar una lógica continua (frente a una discreta) en la determinación del esfuerzo del donante (lo cual es más adecuado para la definición de incentivos correctos en el sistema). Del procedimiento elegido se derivan, además, dos implicaciones de interés. En primer lugar, al contabilizar solo el *grant equivalent* como AOD, deja de tener sentido detraer los reembolsos de los créditos concedidos. Este cambio supone que se diluya la tradicional distinción entre ayuda neta y bruta y evita que se produzcan situaciones un tanto difíciles de explicar de ayudas netas de signo negativo motivadas por los reembolsos. La segunda implicación del nuevo modo de registrar los créditos afecta a las operaciones de alivio de la deuda. Por una parte, al solo computar el *grant equivalent* parecería razonable que se computase como AOD el conjunto de las minoraciones que se produzcan en el principal (condonaciones) o su reutilización para fines propios de desarrollo (conversión), al igual que sucedía con los créditos no-AOD en el pasado. Por otra, sin embargo, la incorporación de las primas de riesgo en las tasas de descuento sugiere que el impago está contemplado ya en el propio cómputo del *grant equivalent*. Como se dirima entre estas dos argumentaciones contrastadas es algo que está todavía por decidir.

En segundo lugar, en la reunión de alto nivel de 2016, el CAD acordó revisar los procedimientos de registro de los gastos en materia de paz y seguridad, con el ánimo de mejorar los procedimientos de elegibilidad de las actividades, especialmente aquellas que implican a cuerpos militares o de la policía, incluidas las relacionadas con la formación y entrenamiento de personal militar en estos ámbitos. De forma general, estos cambios suponen, además de una mayor clarificación en el registro, una ligera ampliación de las actividades que pueden ser reportadas como AOD: en concreto, el coeficiente aceptado como AOD en los costes de estas operaciones ha pasado del 7% al 15%. Si bien, como en el pasado, los procedimientos están sometidos a cuidadosas salvaguardas que comportan un escrutinio de las operaciones en colaboración con Naciones Unidas.

En tercer lugar, el CAD (OCDE) sometió a discusión los criterios para el registro como AOD de los gastos realizados por los donantes en sus propios territorios. Siempre ha habido un debate acerca de la pertinencia de considerar este tipo de gastos (costes administrativos, becas formativas, campañas de sensibilización o asentamiento de población refugiada) como AOD. Para muchos debiera ser consustancial a la AOD la existencia de un flujo de recursos de carácter transfronterizo. No obstante, de todos estos aspectos, el único que ha sido objeto de debate en este proceso de reforma es el que atañe al cómputo de los costes asociados al asentamiento de población refugiada. El criterio vigente es que los donantes solo pueden computarse los gastos asumidos en el año de instalación de la población refugiada en el país (los doce meses posteriores a su solicitud de refugio), pero no los gastos posteriores. El debate, sin embargo, se suscitó por el acrecentado peso que este componente estaba teniendo en los presupuestos de ayuda de algunos donantes, como consecuencia de los desplazamientos de población originados por la guerra de Siria, el conflicto en Afganistán y recientes guerras y hambrunas en África Subsahariana. Lo cierto es que para algunos donantes esta partida llegó a escalar a más de una cuarta parte de la ayuda total concedida. El CAD reaccionó pidiendo que los donantes tratasen de evitar que los recursos asignados a estas tareas –por lo demás, totalmente justificadas– fuesen en detrimento de los recursos de la AOD transferidos a los países en desarrollo. Más allá de este llamamiento, lo cierto es que el CAD realizó ajustes menores en este capítulo, que fueron clarificados de forma más completa, a través de unos detallados comentarios, en la documentación que acompaña al comunicado de su reunión de alto nivel de 2017¹³.

¹³ <http://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-2017-Communique.pdf>

Por último, el capítulo que más debate y trabajo está suscitando –sin que esté totalmente cerrado– es el que se refiere al modo de cómputo de las operaciones de apoyo al sector privado. En la reunión de alto nivel de 2016, el CAD decidió avanzar criterios para asegurar que el sistema de registro del CAD reflejase de modo adecuado el conjunto de los esfuerzos que los donantes realizan a través de instrumentos orientados a potenciar el sector privado en los países en desarrollo, al tiempo que se garantizase que esos sistemas de registro están alineados con incentivos correctos para estimular que los donantes hagan uso de esos instrumentos y que su aplicación no tenga un efecto de expulsión (*crowding-out*) sobre otros inversores privados. Se pretendía con ello corregir el doble problema que planteaba el método previo, que no computaba algunos instrumentos y que, cuando lo hacía, el criterio de su cómputo no estimulaba el uso del instrumento por parte de los donantes (por asociarlo a operaciones fallidas, más que con aquellas exitosas). Abordar este ámbito parecía especialmente relevante dado el creciente interés que los donantes tienen en implicar más activamente al sector privado en las operaciones de desarrollo, en consonancia con el espíritu de la Agenda 2030. La creciente actividad de las instituciones bilaterales especializadas en la financiación del desarrollo (las *Development Finance Institutions*, DFI) es una buena ilustración de este interés, que se revela también en la definición de estrategias explícitas en este campo.

El acuerdo del CAD supone asumir la posibilidad de registrar las operaciones de apoyo al sector privado a través de dos vías alternativas: i) bien a través de las operaciones singulares asociadas a los instrumentos de apoyo al sector privado (créditos, garantías o aportaciones de capital) (*instrument-specific*); o ii) bien a través de las aportaciones de fondos oficiales a aquellas instituciones implicadas en el apoyo al sector privado (*institutional-specific*). El proceso de imputación de recursos a la AOD parece más transparente en el caso de los países que adopten el enfoque instrumental (*instrument-specific*), ya que en ellos queda registrada cada operación en función de sus características. En el caso de los países que adopten el enfoque institucional, el Secretariado del CAD deberá estimar unos coeficientes para determinar de forma aproximada la parte de los recursos manejados por esos vehículos institucionales que tienden, en promedio, a cumplir con los requisitos requeridos para ser computados como AOD. Se supone que esa primera asignación tentativa se podría corregir a posteriori, de modo que ambas vías condujesen, al menos en teoría, a resultados similares, pero no es claro cómo se va a aplicar ese procedimiento. De hecho, existe una cierta preocupación acerca de la comparabilidad efectiva de ambos procedimientos.

Siempre que se pueda, se aconseja que los recursos oficiales asignados por una u otra vía sean registrados a través de un procedimiento de estimación del contenido concesional de las operaciones (el *grant equivalent*). Se supone que los recursos oficiales de naturaleza concesional serán potencialmente computables como AOD, mientras que el resto de los recursos oficiales pasarán a formar parte de TOSSD; también se prevé que entren en este último concepto los recursos privados movilizados por uno y otro tipo de instrumentos (concesionales o no), si bien este aspecto no está totalmente decidido, como más adelante se verá¹⁴. En todo caso, se exigirá que las operaciones computadas como AOD persigan el desarrollo de los países receptores como objetivo central y movilicen recursos adicionales (y no sustitutivos) a los que el propio sector privado hubiese canalizado. El CAD ha definido criterios preliminares para determinar el carácter adicional de los recursos manejados en las operaciones en apoyo al sector privado y ha definido requerimientos en materia de transparencia de esas operaciones, si bien estos criterios están sujetos todavía a desarrollos ulteriores¹⁵. Pese a ello, existe una manifiesta

¹⁴ DAC High level Meeting Communique, February 19, 2016.

¹⁵ Véase [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2016\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2016)1&docLanguage=En); y [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2016\)51&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2016)51&docLanguage=En)

inquietud acerca de cómo los criterios de adicionalidad pueden hacerse operativos sin dosis elevadas de ambigüedad; al tiempo, que se considera que la demanda de transparencia choca con la tradición de relativa opacidad en la que han venido operando las Instituciones Financieras de Desarrollo (DFI) hasta el presente (Griffin, 2016).

Más allá de estos aspectos, quedan otros que son objeto todavía de análisis y debate. Por ejemplo, queda por definir si se está en condiciones de estimar de forma solvente el equivalente de donación de los flujos (*grant equivalent*) o si se tendrá que operar a través del cómputo de los desembolsos (*cash flow*); cuáles serán los parámetros relevantes a considerar en cada una de las operaciones (por ejemplo, tasas de descuento); y si cabe establecer umbrales mínimos de concesionalidad para que las operaciones sean computadas como AOD. El proceso de discusión está en diferentes fases de acuerdo con el instrumento que se considere. En concreto:

- En el caso de la inversión de capital (*equity investment*) se han aceptado dos procedimientos de registro: i) la estimación del equivalente *ex post* de la donación (*grant equivalent*), en el que se adopta un enfoque basado en el reporte de los desembolsos con la posterior deducción de los reembolsos; ii) la estimación de un equivalente *ex ante* de la donación, en el que se hace una anotación exclusiva del *grant equivalent* estimado, que se ajusta en sus valores más exactos al cierre de la operación. No obstante, están por definir los procedimientos y parámetros exactos (tasas de descuento) a utilizar en una y otra vía.
- En el caso de los créditos existe un debate abierto, de acuerdo con el tipo de crédito de que se trate. Por una parte, se pretenden seguir registrando como AOD los créditos concesionales de carácter ligado que están vinculados a la actividad exportadora o de internacionalización empresarial de los donantes, si bien sujetos a definición precisa de umbrales de concesionalidad que son más exigentes que los del resto de la AOD (y que vienen definidos por el Consenso de la OCDE). Por otra, se pretende minimizar la posibilidad de que aquellos créditos cuyo único propósito sea la promoción exportadora se registren como AOD, si bien se discute su eventual inclusión como parte de TOSSD. Sin embargo, algunos donantes reportan sus créditos como no ligados “de jure”, aunque “de facto” son ligados. Por este motivo, se está llevando a cabo un trabajo de análisis y negociación en el seno del CAD para clarificar este aspecto. Para avanzar en este debate, se creó un grupo de trabajo en el que se invitó a participar tanto a las DFI como el Grupo de Crédito a la Exportación de la OCDE (ECG), sin que, por el momento, se haya llegado a un acuerdo sobre alguno de los temas en debate, que deberán seguir siendo materia de trabajo de los próximos meses.
- Por último, por lo que se refiere a las garantías, existe también un debate acerca de si deben considerarse como parte de la AOD (tradicionalmente, no han sido consideradas) y a través de qué procedimientos y con qué salvaguardas debe ser registradas (si finalmente se opta por incluirlas).

En suma, en este ámbito queda todavía terreno para avanzar en la reforma de la AOD. En todo caso y más allá de los aspectos técnicos, el proceso en su conjunto sugiere dos apreciaciones de carácter general: en primer lugar, el proceso parece estar inspirado por el propósito de los donantes de ampliar el perímetro de la AOD, incorporando operaciones e instrumentos que, hasta el presente, habían quedado excluidos de ese concepto; esto es especialmente cierto en el caso de las medidas de apoyo al sector privado, cuya inclusión parece ser uno de los objetivos más centrales de este esfuerzo de reforma; en segundo lugar, ha habido hasta el momento un déficit notorio de transparencia en el debate sobre la reforma de la AOD en el seno del CAD, lo que dificulta que los actores del sistema de cooperación (y la ciudadanía, en general) tenga una imagen cierta de las implicaciones de la reforma y puedan participar en ella emitiendo una opinión informada.

4. LA NUEVA MEDIDA DE AOTDS (TOSSD)

4.1. Propósito y justificación

De acuerdo con lo definido por el propio CAD, el concepto de AOTDS (TOSSD) intenta ofrecer una nueva medida de los recursos movilizados en apoyo al desarrollo sostenible, que sea más comprensiva y, a la vez, se presente como complementaria –no sustitutiva– de la AOD. La nueva medida trata de responder al nuevo panorama internacional, en el que se ha transitado hacia una agenda de desarrollo más ambiciosa y comprensiva (que incluye las dimensiones económica social y ambiental, íntimamente integradas), se han hecho presentes nuevos proveedores de cooperación (cooperación Sur-Sur, fundaciones y empresas privadas) y se ha dilatado la gama de instrumentos existentes (financiación ambiental, apoyo al sector privado, etc.) para dar soporte al desarrollo. Por ello, AOTDS (TOSSD) se propone acoger, de forma adicional a la AOD, aquellos componentes de la financiación del desarrollo que no son cubiertos por esa medida y que no son todavía reportados de forma sistemática entre los países proveedores de cooperación.

De forma más precisa, el CAD señala que la AOTDS (TOSSD) es una medida de financiación internacional (es decir, cuyos recursos son de origen externo de los países que la reciben), que “incluye todos los flujos que son respaldados con recursos públicos para promover el desarrollo sostenible en los países en desarrollo y apoyar los habilitadores del desarrollo (*development enablers*) y afrontar los desafíos globales a escala tanto regional como global”¹⁶. Incluirá, por tanto, todos los flujos oficiales, con independencia de los instrumentos financieros a través de los que se canalicen, de su grado de concesionalidad y si son aportados a través de vías bilaterales o multilaterales; y se discute si, además, deberá incorporar los recursos privados movilizados con apoyo oficial. De acuerdo con el propio CAD, el nuevo concepto debería “estimular la visibilidad y comprensión acerca de las opciones disponibles de financiación del desarrollo y de su impacto, fomentar la transparencia y fortalecer la rendición de cuentas más allá de la AOD, facilitando que se comparta la información con los proveedores de cooperación más allá de nuestro Comité. Esto contribuirá a un más amplio esfuerzo global para dar seguimiento a la movilización internacional para la implementación de la agenda post-2015”¹⁷. En suma, entre los propósitos del nuevo concepto está ofrecer un más completo panorama de la financiación oficial para el desarrollo en apoyo de los ODS, incluyendo los recursos provistos a través de la cooperación Sur-Sur y triangular, los organismos internacionales y los donantes tradicionales.

De forma inicial, el CAD, en su reunión de alto nivel de 2014, fijó alguno de los criterios que debieran inspirar la creación de AOTDS (TOSSD). En concreto, apuntó que la nueva medida debía¹⁸:

- Complementar y no reemplazar a la AOD
- Cubrir potencialmente la totalidad de los flujos de recursos (concesionales y no concesionales) dirigidos a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales en apoyo del desarrollo sostenible y con origen en recursos oficiales
- Incluir las actividades centrales que promueven y permiten el desarrollo sostenible (incluyendo

¹⁶ DAC/OECD: TOSSD: A new statistical measure for the SDG Era, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Updated%20TOSSD%20Flyer%20with%20TOSSD%20Task%20Force%20inserted%2011%20May%202017.pdf>

¹⁷ DAC High Level Meeting Final Communique, 16 December 2014 (annex 3)

¹⁸ DAC High Level Meeting Communique, 16 December 2014 (Annex 3)

la financiación de bienes públicos globales) cuando se suponen que son relevantes para los fines de la Agenda 2030 y están alineados con las prioridades de los países en desarrollo

- Hacer una clara distinción entre el apoyo oficial y los recursos movilizados a partir de ese apoyo (y entre flujos y apoyos contingentes -*contingent liabilities*-); y
- Capturar y reportar los recursos en términos de desembolsos brutos, mientras también se recogen y publican los flujos netos para asegurar la plena transparencia de los flujos de apoyo

La nueva medida se proyecta sobre un perímetro mucho más amplio que la AOD, no solo porque se propone considerar los fondos de carácter no concesional (o de baja concesionalidad) no incluidos en la AOD, sino también porque incluye áreas e instrumentos que han tendido a estar fuera del ámbito de la AOD hasta el presente.

La comparación entre AOD y AOTDS (TOSSD) puede ayudar a definir los perfiles de la nueva medida que se propone. A saber:

- Mientras la AOD es una medida aplicable de forma exclusiva a los miembros del CAD (y otros proveedores que aceptan las reglas de registro de este organismo), la AOTDS (TOSSD) persigue acoger en un marco común de reporte estadístico al conjunto de los proveedores de financiación oficial para el desarrollo, incluyendo aquellos operadores privados con los que aquellos colaboran.
- Mientras la AOD va a ser medida a través del componente de donación de los flujos (*grant equivalent*), AOTDS (TOSSD) será medido preferentemente a través del valor total facial de los flujos (valores brutos, por tanto), para proporcionar una imagen completa del conjunto de los recursos disponibles, aunque pueda complementarse ese reporte con una estimación adicional de los flujos netos.
- Mientras la AOD ha venido caracterizada por la existencia de criterios de elegibilidad, basados en el concepto de concesionalidad¹⁹, AOTDS (TOSSD) es una métrica que capta el conjunto de los recursos (sean o no concesionales) movilizados con apoyo público para respaldar el desarrollo sostenible (incluyendo, probablemente, los recursos privados movilizados con ese apoyo público).
- Por último, mientras los donantes han establecido compromisos (en su mayor parte incumplidos) respecto a la AOD, la AOTDS (TOSSD) no va a ser -al menos en principio- un ámbito para la fijación de metas o compromisos internacionales.

Estas diferencias se expresan también en el tipo de actividades acogidas en uno y otro concepto. De forma más precisa, entre los componentes hasta ahora excluidos de la AOD que, de acuerdo con los avances que hasta ahora ha hecho la OCDE en sus documentos, podrían ser parte del TOSSD figuran los siguientes²⁰:

1. Gastos relacionados con la promoción del desarrollo y bienestar de los países en desarrollo que son financiados con recursos de baja o nula concesionalidad.
2. Propiciadores del desarrollo, particularmente aquellos gastos relacionados con la seguridad y la construcción de la paz más allá de los computados como AOD, tales como las misiones de paz

¹⁹ Dentro del proceso de reforma, está por definir si se aplica y con qué criterio este requisito de concesionalidad a algunos instrumentos de apoyo al sector privado, como equities o mezzanine finance.

²⁰ Véase OECD (2016) y, de forma complementaria, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Updated%20TOSSD%20Flyer%20with%20TOSSD%20Task%20Force%20inserted%2011%20May%202017.pdf>

de las Naciones Unidas o el apoyo a la población refugiada más allá del primer año (dado que este puede formar parte de la AOD).

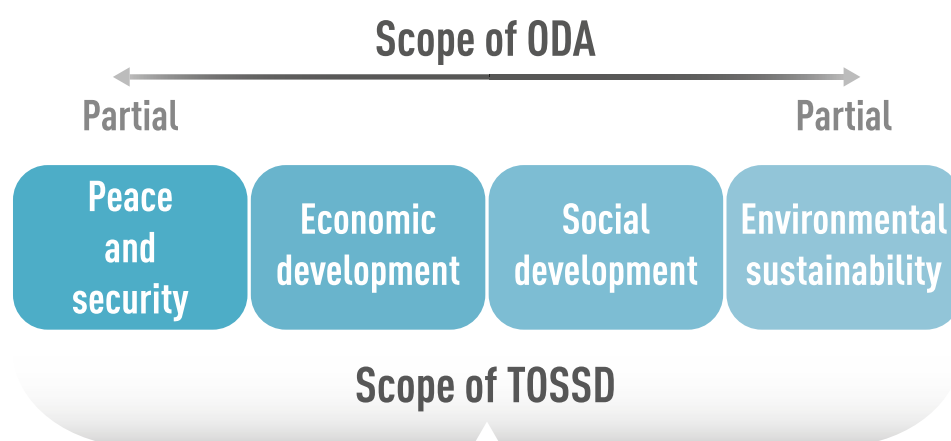
3. Gastos relacionados con la lucha contra el cambio climático, incluida la financiación no concesional dirigida a la mitigación o a la adaptación, así como aquellas actividades conectadas con aquellos propósitos, tales como los flujos en los mercados de carbono.

4. Gastos relacionados con la provisión de otros bienes públicos globales cuando parecen relevantes para el desarrollo, lo que incluye las contribuciones a diversas instituciones multilaterales encargadas de fijar estándares y normas internacionales.

5. Instrumentos próximos al mercado (*market-like instruments*) y recursos procedentes del sector privado movilizados a través de fondos públicos y que no son computados como AOD. En esta área amplia y heterogénea se podrían registrar aportaciones directas y mixtas al capital a empresas y fondos (*equity and mezzanine finance*), créditos a la exportación y las cantidades movilizadas a través de garantías. La inclusión de este último componente en la medida de TOSSD sigue siendo, no obstante, un tema controvertido, que ha de ser objeto de ulterior acuerdo; como también debe precisarse en alguno de estos instrumentos dónde se sitúa la frontera entre lo que computa como AOD y lo que solo podría considerarse como AOTDS (TOSSD).

La mera relación de los ámbitos de acción posible de AOTDS (TOSSD) sugiere que este nuevo concepto acoge un más amplio rango de actividades que tienen relación con el desarrollo sostenible (figura 1.1). El CAD acepta que alguna de estas actividades “no necesariamente tienen al desarrollo como su objetivo primordial” y asume que en algunos casos esas actividades “estarán mejor alineadas con el principio de mutuo beneficio” (más que centralmente enfocadas al desarrollo de una de las partes).

Figura 1.1. Ámbito de AOD y AOTDS (TOSSD) comparado

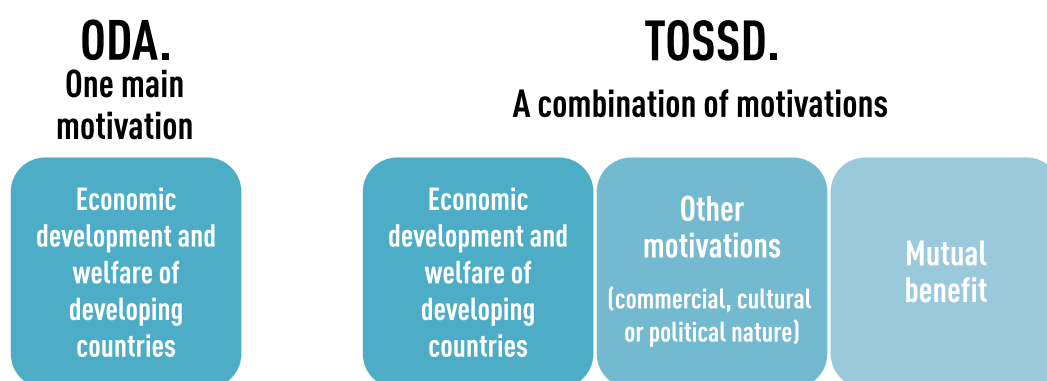


Fuente: OCDE

Y prosigue subrayando que los proyectos computados como TOSSD podrían servir a los intereses de diversos países implicados (incluidos los proveedores de cooperación), pudiendo ser estos intereses relacionados con el desarrollo, pero también con otros objetivos de naturaleza comercial, cultural o política (figura 1.2). Como se verá más adelante, el modo en cómo se concreten estas aseveraciones será clave a la hora de definir el perímetro más exacto de AOTDS (TOSSD) (figura 1.3). El propio CAD es consciente de este problema: reconoce que el “mutuo beneficio” es uno

de los principios centrales que subyace al TOSSD, pero al tiempo apunta que ese principio, si bien coherente con el compromiso más amplio en que descansa la Agenda 2030, reclama para ser parte del propósito de desarrollo “criterios claros y objetivos para distinguir entre las actividades que pueden ser computadas y las que no, en orden a asegurar la integridad estadística de TOSSD”²¹.

Figura 1.2. Motivación de AOD y AOTDS (TOSSD)



Fuente: OCDE

En un inicio, el CAD sugería que en la estimación de AOTDS (TOSSD) se procediese a través de dos vías complementarias (aunque no coincidentes), de acuerdo con que la estimación asumiese las perspectivas del proveedor o del receptor de los recursos²². La diferencia entre ambas podía ser significativa, no solo debido a problemas en la consistencia de los registros, sino también –y muy especialmente- a la existencia de gastos que se realizaban en el propio país proveedor de cooperación y que no llegan a ingresar en el país receptor. Ese tipo de gastos (*in-donor expenditures*) ya existían en el caso de la AOD, pero podían magnificarse en el caso de AOTDS (TOSSD) al incorporar esta medida las aportaciones que los proveedores de cooperación hiciesen a los llamados desafíos globales (*global challenges*) relacionados con la provisión de bienes públicos globales. Ante las críticas que recibió esta propuesta, el CAD se vio obligado a revisar el planteamiento inicialmente formulado en su *TOSSD Compendium*.

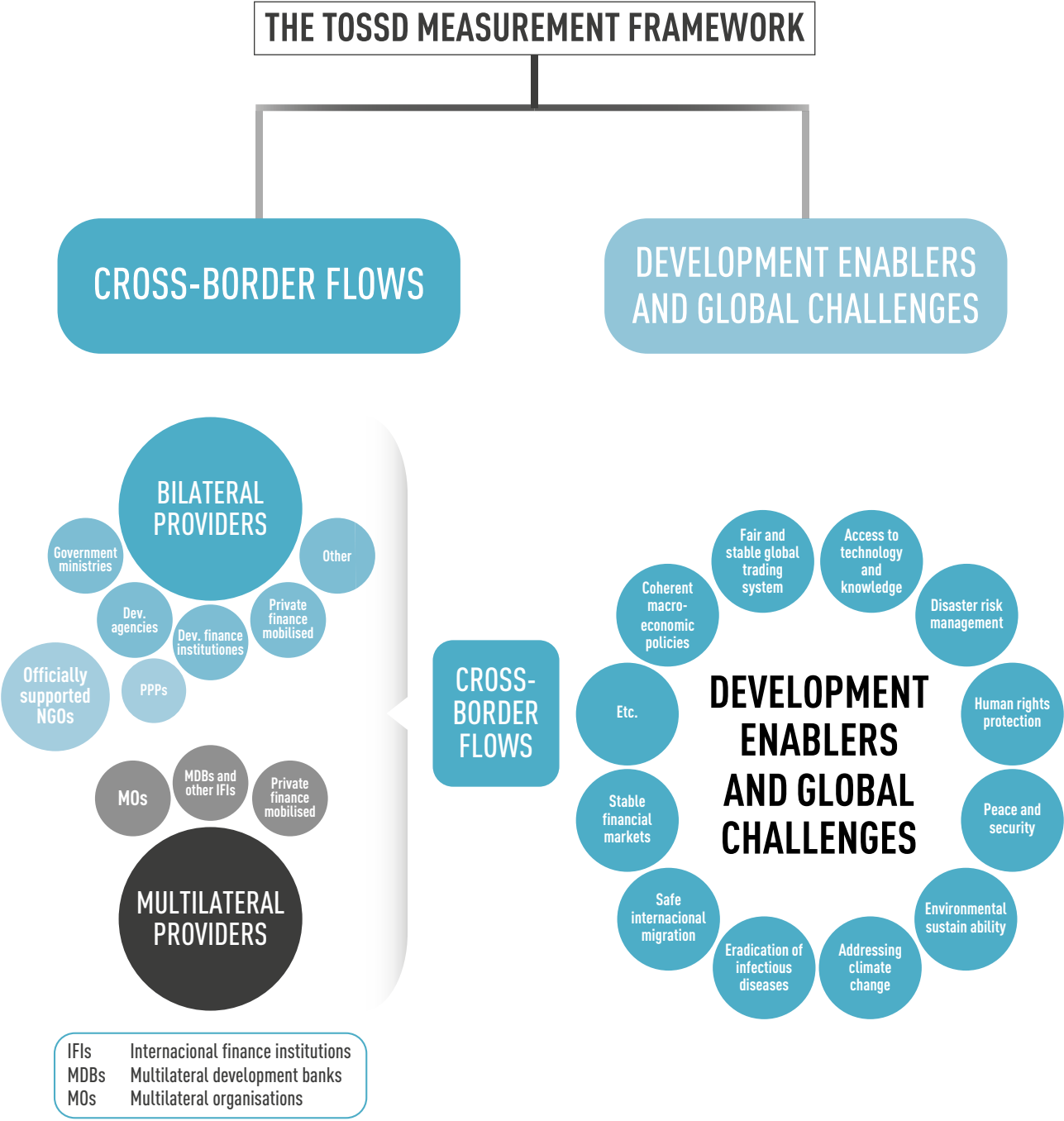
De forma más precisa, se considera que la arquitectura del AOTDS (TOSSD) descansa en dos grandes pilares: los flujos transferidos a los países en desarrollo (*cross-border flows*) y los dedicados a financiar los habilitadores del desarrollo y desafíos globales (*development enablers and global challenges*), estos últimos relacionados con la provisión de bienes públicos globales (figura 1.3). No es claro todavía cómo se estimará este segundo componente, que en muchas ocasiones no dará lugar a transferencias efectivas de recursos a los países en desarrollo, pero el CAD decidió, en su reunión de diciembre de 2016, que el primer componente se medirá de forma exclusiva atendiendo a la perspectiva del receptor, tal como muchas voces críticas le reclamaban (Alonso 2016, y Eurodad, 2016). En consonancia, ese pilar se referirá a flujos de naturaleza transfronteriza. Aunque la perspectiva que se adopte es la del receptor, la aportación de información para el reporte provendrá de los países proveedores de esos recursos (lo que afecta a los dos pilares constitutivos de AOTDS/TOSSD).

²¹ <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/TOSSD%20Compendium2016.pdf>, pg 14

²² <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/TOSSD%20Compendium2016.pdf>

No es claro cómo este procedimiento se llevará a efecto, pero el CAD sugiere que, bajo unos mismos estándares convenidos, los países proveedores recojan y validen la información y la transmitan a aquellos organismos internacionales que se encarguen de consolidar y homologar los datos. No se ha precisado hasta el momento cuáles son esos organismos internacionales encargados de recibir, contrastar y consolidar la información, si bien se insiste en la necesidad de que se haga según procedimientos estandarizados, para asegurar el carácter de AOTDS (TOSSD) como una métrica convenida internacionalmente.

Figura 1.3. Los dos pilares de AOTDS (TOSSD)



Fuente: OCDE

Por lo que se refiere a los flujos transferidos, el propio CAD entiende que deben registrar una amplia gama de instrumentos financieros. Básicamente: i) donaciones y créditos concesionales; ii) créditos no concesionales; iii) instrumentos de apoyo al sector privado (equity, garantías, ...), si bien hay fronteras todavía no nítidas entre la parte computada como AOD y la que remite a AOTDS (TOSSD); iv) asociaciones público-privadas (PPP) y recursos movilizados a través de instrumentos de financiación pública, un componente que el CAD siempre contempló como parte de AOTDS (TOSSD), pero cuya inclusión suscita debate; y v) ayuda humanitaria. Queda pendiente, también, la decisión de si a este repertorio se sumarán los recursos relacionados con los créditos a la exportación. La gestión de estos diversos instrumentos es muy variada, quedando integrados en AOTDS (TOSSD) la actividad de agencias bilaterales, fondos inversores, bancos de desarrollo o instituciones multilaterales.

Por su parte, el pilar de los habilitadores de desarrollo y desafíos globales acoge el conjunto de los recursos que pretenden afrontar los problemas sistémicos o de alcance supranacional que requieren una respuesta cooperativa a escala internacional para ser tratados. Muchos de los ODS tienen esa naturaleza, reclamando cambios en los marcos regulatorios internacionales o la puesta en marcha de iniciativas a escala regional o global. Los temas que tienen esa naturaleza se relacionan con la existencia de un marco transparente y justo para el comercio internacional, para el acceso a la tecnología y al conocimiento, para la gestión de los riesgos de catástrofe, para la protección de los derechos humanos, para la promoción de la seguridad y la paz, para la protección del entorno ambiental, incluida la lucha contra el cambio climático, para una gestión ordenada de las migraciones internacionales, para la erradicación de las enfermedades infecciosas, para la preservación de la estabilidad financiera o para la adecuada coordinación macroeconómica internacional, por citar algunos de los más importantes.

Afrontar esos problemas exigirá movilizar recursos y capacidades a escala nacional, pero proyectados sobre escenarios que trascienden las fronteras del propio país. El concepto de TOSSD pretende acoger los recursos dedicados a estas actividades, cuando es importante su impacto sobre los países en desarrollo. Es este el pilar en el que menos se ha avanzado y sobre el que existen más dudas acerca de sus procedimientos de registro. Ha de entenderse que muchos de los gastos realizados en estos capítulos pueden no dar lugar a transferencias hacia los países en desarrollo (al ser problemas internacionales) y en ellos el interés del proveedor puede tener tanto peso como el propio del país en desarrollo: ambos aspectos hacen más delicada la forma en que se van a registrar los gastos como parte de TOSSD, si se quiere que esta medida mantenga su carácter de financiación del desarrollo.

4.2. AOTDS (TOSSD): un concepto en construcción

Como se ha señalado en los párrafos precedentes, se está lejos de disponer de una definición precisa de los contenidos y criterios de cómputo de AOTDS (TOSSD): son numerosos los aspectos que restan por definir y que están siendo todavía objeto de discusión, algunos de ellos revisando propuestas que se habían adelantado por parte del CAD.

De hecho, cuando se echa la vista atrás, se aprecian dos etapas diferenciadas en el proceso de construcción del nuevo concepto. En la primera, que culmina con el *TOSSD Compendium*, el CAD, de manera relativamente ágil, fue definiendo criterios y contenidos básicos que, de forma tentativa, podrían regir la medición de AOTDS (TOSSD). En algunos casos se trataba de meras propuestas llamadas a ser posteriormente desarrolladas y refrendadas por los gobiernos; en otros, esa discusión

se había producido, particularmente en las reuniones técnicas, dando lugar a las primeras tomas de posición de los países. Todos ellos quedaron plasmados y sometidos a consulta pública en el documento *Compendium*. Esta etapa del proceso se desplegó de forma casi exclusiva en el seno del CAD, aunque con invitaciones a alguna de las reuniones a países e instituciones internacionales ajenos a este organismo: las previsiones iniciales sugerían tener operativo el concepto de AOTDS (TOSSD) para 2019²³.

La consulta cosechó apoyos por la oportunidad de la iniciativa, pero también numerosas críticas respecto a alguna de las propuestas allí formuladas y, sobre todo, por la opacidad y el carácter excluyente del proceso (Eurodad, 2016; CDP, 2016; Alonso, 2016). En respuesta a estas críticas, el CAD motivó en 2017 una inflexión en el proceso: se optó por un calendario más dilatado (que ha tenido que ampliarse posteriormente) al objeto de permitir más amplios consensos, por trasladar las discusiones y propuestas al seno de Naciones Unidas (a través de la *UN Statistical Commission*, de ECOSOC y del Foro Político de Alto Nivel), por convocar a una presencia más activa en las discusiones de los nuevos proveedores de cooperación, de la sociedad civil y de la comunidad de expertos en estadística y por la creación de una *Task Force* para que avance en la definición más precisa de los contenidos y formas de cómputo de TOSSD. Esta ampliación del espacio de debate persigue otorgar a la nueva medida una mayor representatividad y apoyo, si bien a costa de revisar alguno de los criterios de medición de AOTDS (TOSSD) previamente adelantados por el CAD y de dilatar los plazos para el cierre del proceso. Todo ello acentúa el sentido de provisionalidad de lo hasta ahora avanzado y de las estimaciones tentativas presentadas (tanto a nivel agregado como en los estudios piloto de países).

En este contexto, durante 2017 y 2018, la *Task Force* trabajará de forma muy central sobre el pilar 1 de los dos que componen TOSSD: los flujos transfronterizos. Se ha avanzado ya, aunque de manera muy tentativa, en algunos debates sobre los criterios de elegibilidad de las operaciones, en relación con su vínculo con la Agenda 2030, los criterios de cómputo de la cooperación técnica, la potencial inclusión de los recursos privados movilizado con fondos públicos y de los créditos de exportación, la clasificación de los instrumentos financieros a considerar dentro de AOTDS (TOSSD), la potencial existencia de criterios de elegibilidad (y graduación) de los países receptores o la forma (bruta o neta) de medición de los flujos²⁴. Los debates están todavía en sus inicios, no en todos estos temas existen posiciones coincidentes entre los miembros de la *Task Force*, y en algunos de ellos las posiciones avanzadas no son coincidentes con las planteadas en el *Compendium*. En todo caso, los criterios de la *Task Force*, una vez que se adopten, habrán de ser sometidos a debates más abiertos y a la posterior decisión de los países implicados en el organismo que asuma las tareas de consolidación y seguimiento de AOTDS (TOSSD) (todavía por decidir). A su vez, las previsiones señalan que se empezará a trabajar en el pilar 2, referido a habilitadores del desarrollo y desafío globales, no antes de que finalice 2018, en el mejor de los casos. Quiere esto decir que hasta 2020, cinco años después de aprobada la Agenda 2030, probablemente no se disponga de una propuesta acabada de TOSSD, con una guía completa para su reporte.

²³ [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2015\)26&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2015)26&docLanguage=En)

²⁴ Véase <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/tosss-task-force.htm>

5. DESAFÍOS E INQUIETUDES RESPECTO A AOTDS (TOSSD)

5.1. Principales debates y desafíos

Los avances en el proceso de definición de la nueva medida de financiación oficial para el desarrollo, aun siendo parciales y sujetos a revisión, han suscitado inquietudes y críticas por parte de los analistas y actores del sistema de cooperación. Es importante tenerlas en cuenta, porque pueden condicionar el desarrollo del proceso y el resultado al que finalmente se llegue. Las críticas se han desplegado a distintos niveles. Entre las más importantes, cabría resaltar las siguientes:

a) *Respecto al propósito*

La decisión del CAD de impulsar el proceso de modernización de los conceptos y formas de registro de la financiación para el desarrollo sostenible ha sido, en general, bien recibida. Coincide con la demanda que diversos analistas han venido realizando de forma reiterada (véase, entre otros, Severino and Ray, 2009; Alonso, 2012; Boussichas y Guillaumont, 2014; Xu y Carey, 2015; o Lin y Wang, 2017). Es además, acorde con el espíritu de la Agenda 2030 y con el propósito genérico de la Agenda de Acción de Addis Abeba. El propio CAD alude reiteradamente a la Agenda 2030 para justificar el nuevo concepto de AOTDS (TOSSD). No obstante, esta apelación admite precisiones ulteriores, ya que el origen de la propuesta de crear la nueva métrica (que se puede fechar en 2012) es previo al proceso de definición de la Agenda 2030. Otros factores están también en el origen de la iniciativa: entre otros, la pérdida de relevancia de la AOD en la financiación internacional, el estancamiento de los flujos concesionales motivado por las severas restricciones presupuestarias de los donantes tradicionales, la presencia emergente de nuevos proveedores de cooperación –tanto del sector privado como, sobre todo, de países en desarrollo con políticas activas de cooperación al margen del CAD- y la ampliación de los propósitos de la agenda del desarrollo, particularmente en los ámbitos ambiental y de apoyo al sector privado. La definición posterior de la Agenda 2030 no ha hecho sino confirmar esta necesidad y darle una legitimación adicional. Pero, además, como el propio CAD señaló, detrás de los esfuerzos reformadores está también el deseo de los donantes del CAD de disponer de una medida que exprese de modo más completo sus esfuerzos en materia de desarrollo²⁵. Se trata de un objetivo legítimo y comprensible, pero que debiera ocupar un lugar subsidiario entre los propósitos de la reforma. De lo contrario, puede motivar una relajación en los criterios de elegibilidad de los fondos, que termine por integrar transacciones e instrumentos de naturaleza y objetivos muy distintos a los que debieran inspirar la cooperación para el desarrollo. El inicial propósito del CAD de que hubiese una perspectiva del donante en la medición del pilar I (posteriormente eliminada), en la que se contemplasen partidas ejecutadas en el propio país proveedor o la dilatación del espacio de cómputo de algunos recursos privados movilizados con fondos públicos de dudosa conexión con propósitos de desarrollo abonan esta inquietud. Este aspecto suscitó los recelos de muy diversos actores: por ejemplo, el *UN Committee for Development Policy (UN CDP)* en su informe al ECOSOC de 2017 recordó al CAD que el principal objetivo de la reforma “no es incrementar artificialmente los recursos de financiación del desarrollo, sino mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas (...) y proveer a los países en desarrollo de una clara comprensión de las fuentes de su financiación de desarrollo”²⁶; similar recelo expresó un

²⁵ <https://www.oecd.org/dac/HLM%20Communique%202012%20final%20ENGLISH.pdf>. Véase también DCD/DAC (2013) 36, donde se menciona que es uno de los propósitos del esfuerzo reformador “cómo valorizar los esfuerzos de los países miembros para motivar recursos adicionales para el desarrollo”.

²⁶ <http://undocs.org/en/E/2017/33>

país receptor como Senegal, que en el estudio piloto (véase capítulo 2) expresa que los fondos privados movilizados con fondos públicos si bien deben medirse, no deben “atribuirse a los socios de desarrollo”, porque ello podría “sobre-estimar la contribución de los proveedores al desarrollo de Senegal”²⁷; y, en fin, también la sociedad civil y diversos expertos adoptaron similar actitud reclamando que solo los flujos oficiales (y no los privados movilizados) y sólo los flujos transfronterizos sean considerados en la nueva métrica (Griffith, 2016; Alonso 2016; Besharati, 2017).

b) Respecto a su carácter

No existe una definición normativa muy precisa acerca del tipo de actividades que podrían ser acogidas dentro de AOTDS (TOSSD). En un principio, es claro que, al contrario que la AOD, bajo su rótulo se integrarán tanto fondos de carácter concesional como no concesional (o de baja concesionalidad). Ahora, ¿a qué criterio normativo responde la nueva métrica? En el *TOSSD Compendium* se define la nueva medida como “todos los flujos de recursos apoyados oficialmente para promover el desarrollo sostenible tanto a nivel global, regional o de los países en desarrollo, donde los beneficios estén preponderantemente destinados a los países en desarrollo, incluyendo aquellos que apoyan los habilitadores del desarrollo o afronten los desafíos globales” (pag 5). La complejidad de la definición ya da cuenta de las indeterminaciones que acoge. De su lectura no se deriva una idea clara de hasta dónde se extiende el concepto (¿cuál es el perímetro de los recursos no oficiales, pero “apoyados con fondos oficiales”?); y tampoco es inequívoco el criterio de selección de los fondos (¿cómo entender de forma operativa beneficios “preponderantemente orientados” a los países en desarrollo?). De hecho, unas páginas más adelante, el propio *TOSSD Compendium* sugiere que las actividades registradas no tienen por qué tener el desarrollo como “su objetivo primordial” (pag 12); no tendrán por qué enfocarse en los intereses de los países en desarrollo, pudiendo estar “mejor alineados con el principio del “mutuo beneficio” (pag 12); y que los intereses que guían las acciones pueden ser de desarrollo, pero también de “naturaleza comercial, cultural o política” (pag 12). Esta forma de plantear el carácter de los fondos y actividades AOTDS (TOSSD) está cargada de ambigüedades y puede hacer que se pierda el sentido de desarrollo que debiera inspirar el concepto. Pareciera que el único criterio que vincula al conjunto heterogéneo de actividades e instrumentos que se pretende computar es el de que tengan un impacto, directo o indirecto, sobre las estrategias de desarrollo sostenible, ya sea en el seno de los países en desarrollo, ya sea en ámbito internacional. No obstante, el criterio de “impacto de desarrollo” es notablemente laxo, porque son muchas las actividades ajenas a la cooperación que tienen impacto de desarrollo: por ejemplo, la acción inversora de una empresa puede tener alto impacto de desarrollo, pero ello no debiera convertirla en parte de AOTDS (TOSSD). Y si es el impacto de desarrollo lo que se mide, habría que contar tanto los efectos positivos como –en sentido opuesto– los de signo negativo generados por las políticas de los donantes, cosa que no parece proponerse el CAD. Por eso, desde una perspectiva crítica con la inicial orientación del CAD se insiste en mantener el concepto de AOTDS (TOSSD) dentro del ámbito propio de la cooperación para el desarrollo, aunque con un alcance que vaya más allá de la AOD. Desde esta perspectiva, lo que debería inspirar la configuración de la nueva métrica no debiera ser tanto el impacto de las actividades que acoge, cuanto el propósito de desarrollo que las inspira. Dicho de otro modo, referir AOTDS (TOSSD) al conjunto de transacciones con propósitos claros de desarrollo, ya se desplieguen en el ámbito de los países en desarrollo, ya a escala internacional. Ese propósito de desarrollo no siempre es fácil de medir, pero ofrece un marco normativo más preciso que el del impacto. Para empezar, requeriría que la transacción favorezca en mayor medida al país de más limitados recursos (aun cuando otros puedan resultar igualmente beneficiados) y que responda

²⁷ http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/A%20recipient%20perspective%20on%20TOSSD_Senegal.pdf

a las prioridades de ese país. En esta línea apunta la posición del informe del UN CDP a ECOSOC de 2016, cuando señala que los fondos computados “deberían claramente apoyar objetivos de desarrollo relacionados con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y deberían estar alineados con las prioridades del país”²⁸ (2016). Y de una forma más general, también en el estudio piloto de Senegal, los actores consultados demandan que los flujos contribuyan “a un objetivo de interés público”²⁹; y en el caso de Filipinas se insiste en que las acciones respondan a los planes nacionales de desarrollo de los países³⁰. El CAD parece estar en esa misma línea, habida cuenta que al definir recientemente los principios de la financiación *blending*, en su principio 3, señala la necesidad de que ese tipo de financiación esté vinculada a las prioridades de desarrollo locales³¹. No obstante, la posición de la *Task Force* sobre este aspecto no parece tan nítida: aunque el debate no está concluido, se afirma que las medidas incluidas en AOTDS (TOSSD) deben tener relación con metas específicas de los ODS, pero se afirma a continuación que, si bien relevante, el alineamiento con las prioridades nacionales no constituye un criterio estricto para la elegibilidad de TOSSD³².

c) *Respecto a su perímetro*

Un tercer aspecto que se cuestiona es el perímetro de lo que debe acoger el nuevo concepto de TOSSD. En este ámbito son dos las críticas más importantes.

- La primera se refiere a la conveniencia de integrar los recursos privados movilizados con el apoyo público. Aunque es un tema que está todavía siendo objeto de debate, desde el principio el CAD planteó la conveniencia de que estos fondos privados formasen parte de AOTDS (TOSSD), siendo esta área, además, de “creciente prioridad”³³, de acuerdo a la propia formulación del CAD. Nadie duda de que sea bueno que esos recursos sean registrados y dados a conocer; lo que se cuestiona por parte de algunos sectores es que deban ser parte de AOTDS (TOSSD) e imputados a los donantes oficiales. Se señala que existe una contradicción en computar recursos de naturaleza privada como parte de un concepto que –por el momento- se presenta bajo el rótulo de “apoyo oficial al desarrollo”; y se argumenta, además, que es difícil determinar con precisión la adicionalidad de los recursos y la atribución a los fondos públicos del carácter desencadenante de la movilización agregada objeto de cómputo³⁴. El CAD ha tratado de superar esta limitación a través de una metodología tentativa para estimar los recursos movilizados con fondos públicos, pero la propuesta sigue suscitando más dudas que certezas³⁵. Tanto la posición del UN CDP como de representantes de la sociedad civil es claramente contraria a que estos fondos formen parte de TOSSD, aun cuando se considera útil estimarlos; en el caso de los actores consultados en Senegal, si bien admiten su

²⁸ <http://undocs.org/en/E/2016/33>

²⁹ http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/A%20recipient%20perspective%20on%20TOSSD_Senegal.pdf

³⁰ DCD/DAC (2017), 8, ep. 28

³¹ <http://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-2017-Communique.pdf>

³² <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD-meeting-action-points.pdf>

³³ DAC High Level Meeting Final Communique, 16 December 2014 (paragraph 10) <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf>

³⁴ Hay que recordar que un informe de la European Court of Auditors sobre las actividades *blending* de la UE durante el período 2007-13 sugiere que en solo la mitad de los proyectos analizados se demostró la necesidad de la aportación oficial (a través de donaciones o de un componente concesional). Dicho de otra manera, no se cumplía el requisito de la adicionalidad.

³⁵ <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Preliminary-results-MOBILIZATION.pdf>

inclusión, cuestionan que esos fondos se atribuyan a proveedor oficial alguno³⁶; y, en fin, en el caso de Filipinas, se sugiere registrar esos fondos en una suerte de cuenta satélite (o indicadores satélite)³⁷. Por lo demás, hay analistas que juzgan que medir los recursos privados movilizados, atribuirlos a los proveedores oficiales e incluirlos indistintamente dentro del TOSSD puede inducir a las DFI a buscar contextos de bajo riesgo, donde sea máximo el efecto de apalancamiento derivado de los recursos oficiales. Ese propósito puede ir no solo en contra de la adicionalidad que debe inspirar este tipo de operaciones, sino también del propósito distributivo que debe regir la cooperación para el desarrollo (Whitley et al., 2016).

- La segunda crítica se refiere al componente de gastos en habilitadores de desarrollo y para hacer frente a los desafíos globales. Dado que muchos de esos gastos se refieren a bienes públicos internacionales, es posible que se computen como AOTDS (TOSSD) operaciones que tienen a los propios países proveedores como beneficiarios centrales. Es difícil en este caso encontrar una lógica indiscutible de cómputo, ya que por definición se trata de afrontar problemas que trascienden las fronteras nacionales. Como en el caso de los recursos privados, nadie duda de que es bueno que se conozca cuánto aporta cada país para afrontar problemas que son compartidos a escala internacional, pero no necesariamente esos fondos deben ser parte automática de AOTDS (TOSSD). Quizá cabría como posibilidad reservar para este último concepto solo aquellas actividades ejecutadas en los países en desarrollo, para alentar, reforzar o complementar sus aportaciones a esos objetivos internacionales. En esta línea va la recomendación de UN CDP, en su informe de 2016, que señala que “los gastos en bienes públicos globales solo deberían ser registrados como AOTDS (TOSSD) si ellos motivan flujos transfronterizos”³⁸; Eurodad señala que “no debe incluirse costes en los países proveedores, especialmente en el ámbito de los bienes públicos globales”³⁹; finalmente, también los actores consultados en el estudio piloto de Senegal señala que “AOTDS (TOSSD) no debería reflejar inversiones en programas globales de apoyo a los habilitadores de desarrollo y desafíos globales si ellos no generan flujos transfronterizos a los países en desarrollo”⁴⁰.

En cualquier caso, estos dos grandes temas polémicos están por cerrar y revelan la importancia que tienen los límites externos de AOTDS (TOSSD): es decir, dónde acaban las operaciones que son susceptibles de ser registradas en un concepto de cooperación al desarrollo.

d) Respecto a la transparencia y legitimidad

Pese a que la OCDE presenta AOTDS (TOSSD) como una métrica orientada al seguimiento de la Agenda 2030 y con voluntad de acoger el conjunto de las prácticas de los nuevos proveedores oficiales de cooperación, lo cierto es que los inicios del proceso de debate y definición del concepto se hicieron en el seno del CAD y de espaldas a buena parte de estos actores. Algunos países en desarrollo, tanto receptores de ayuda como nuevos proveedores de cooperación, fueron invitados a participar en alguna de las reuniones, pero sin ser parte del proceso. De igual modo, algunos

³⁶ Véase <http://undocs.org/en/E/2016/33>, donde UN CDP señala que “TOSSD debe referirse a fondos oficiales movilizados con propósitos de desarrollo. Los fondos privados con apoyo oficial deben registrarse de forma separada”. A su vez, Eurodad señala que TOSSD debe contemplar “solo medidas de flujos oficiales con ninguna cifra confusa de flujos “movilizados” (Griffith, 2016)

³⁷ DCD/DAC(2017),8, par 29

³⁸ <http://undocs.org/en/E/2016/33>

³⁹ Griffith (2016) pag 12

⁴⁰ http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/2017-03%20-%20recipient%20perspective%20on%20TOSSD_Senegal%20%20wirh%20crops%20for%20opsFINAL.pdf

representantes del Sistema de Naciones Unidas (o de sus Agencias) fueron invitados a participar en algunas sesiones, pero en su propia capacidad, más que como representantes de los organismos a los que pertenecían. Esta forma de proceder suscitó numerosas críticas: más allá de las declaraciones, AOTDS (TOSSD) aparecía como una creación de los donantes tradicionales, generada y definida en el seno de un organismo, el CAD, que muy difícilmente podía alzarse con la representación del conjunto de los actores –ni siquiera de los actores oficiales- del sistema de cooperación. Ante las críticas recibidas, el CAD decidió, en 2017, provocar un cambio en su proceder previo, tratando de trasladar el debate a un ámbito más amplio, como Naciones Unidas. Se llevó el tema a ECOSOC, se buscó la implicación de la Comisión Estadística de Naciones Unidas, al tiempo que se invitó a una participación más activa a la comunidad internacional de expertos en estadística, y se trasladó el concepto al Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas en 2017. Si se avanzó en estos aspectos relacionados con la legitimidad del nuevo concepto, queda por determinar, sin embargo, dónde se va a anclar el seguimiento del concepto y la publicación de sus resultados anuales. Es claro que el CAD debe participar en ese proceso, pero no parece que pueda ser el organismo responsable de su seguimiento, dado la limitada representatividad de ese organismo. Habrá de ser otro más incluyente el que asuma la tarea. Este no es sino una parte de un problema mayor que tiene que ver con la futura gobernanza global del sistema de cooperación para el desarrollo, una vez que se atiende a su más amplia y compleja composición actual.

e) *¿Una única métrica?*

Un último aspecto que suscita la crítica es el que se relaciona con el resultado final del esfuerzo de cómputo. En la medida en que en su composición entran flujos de muy diversa naturaleza –fondos oficiales y recursos privados, flujos transfronterizos y apoyos internacionales de carácter global, fondos concesionales y no concesionales-, hay muchos que opinan que si lo que se pretende es la transparencia informativa, sería preferible mantener la información segregada de cada uno de los componentes, sin pretender mezclarlos a todos ellos en un único concepto confuso (en esta línea se pronuncia el UN CDP en sus informes de 2016 y 2017). En ese caso, el propósito de este esfuerzo reformador sería no tanto crear un nuevo concepto, como mejorar la calidad de la información sobre un conjunto amplio –y distinto- de fuentes de financiación oficial del desarrollo. Estas fuentes se podrían presentar de forma diferenciada, favoreciendo así que los países tuviesen una idea más precisa del tipo de fondos e instrumentos disponibles.

5.2. Pasos pendientes

Son muchos los aspectos que restan por clarificar en el concepto y muchas las tareas que es necesario abordar para hacer ese concepto operativo. Entre los problemas más relevantes que quedan por definir, se encuentran los cuatro siguientes:

- En primer lugar, definir de forma inequívoca y consensuada los límites tanto internos como externos del perímetro propio de AOTDS (TOSSD): límites internos, relacionados con las fronteras de lo que seguirá siendo AOD, tras el proceso de reforma al que este último concepto está sometido; y límites externos, respeto de aquellos flujos que, aun cuando tengan potencial impacto de desarrollo, no deben ser computados como AOTDS (TOSSD). En ambos campos se han dado pasos importantes, pero quedan todavía muchos aspectos por ser definidos y ambigüedades que deben ser despejadas. Por ejemplo, ¿finalmente serán parte de AOTDS (TOSSD) los créditos a la exportación? ¿Se agregarán los recursos privados movilizados con fondos públicos a un concepto que se define como financiación oficial? Y, si se hace, ¿existen criterios inequívocos para estimar

el carácter complementario de ambos tipos de fondos? ¿Cómo aceptar en un contexto de altas asimetrías internacionales el mutuo interés como un criterio inequívoco para una medida de desarrollo? ¿Cómo garantizar que las aportaciones dirigidas a financiar los habilitadores del desarrollo y los desafíos globales tengan a los países en desarrollo como principales beneficiarios? Además de abordar estos aspectos, es necesario también avanzar en una estructura de reporte que permita una clasificación adecuada de los recursos, en función de las fuentes de las que provienen, de los instrumentos a través de los cuales se canalizan y del ámbito de actividades que respaldan. No se trata de una tarea sencilla, habida cuenta de las limitaciones que tienen los sistemas de registro ya existentes, como el CRS del CAD, para registrar la ayuda. Es importante, sin embargo, generar una clasificación clara y sistemática, de modo que se propicie no sólo el adecuado seguimiento de los recursos, sino también los ejercicios analíticos posteriores requeridos para estimar su impacto.

- En segundo lugar, es necesario garantizar que el nuevo concepto esté alineado con las disciplinas y estándares internacionales, no solo en el ámbito de la financiación del desarrollo, sino también en aquellos relacionados con el comercio, el medio ambiente, el mercado laboral o la inversión. En particular, es importante que los nuevos procedimientos de registro no colisionen con normas ya establecidas y comúnmente aceptadas y no generen incentivos que puedan distorsionar otro tipo de flujos o transacciones internacionales. Por ejemplo, el registro de los créditos de exportación como parte de AOTDS (TOSSD), si finalmente se produce, ¿es compatible con el Consenso de la OCDE en materia de créditos a la exportación? ¿El hecho de que las garantías pasen a ser computadas como AOD o como AOTDS (TOSSD) puede alterar normas prudenciales para el uso de este tipo de figuras de aminoración del riesgo inversor? ¿La contabilización de los recursos privados movilizados por los recursos públicos puede desviar parte de los fondos oficiales hacia propósitos particulares a costa de aquellos de interés público en los países en desarrollo? ¿Puede comportar el apoyo oficial un efecto de riesgo moral en el comportamiento de los inversores privados? ¿Puede el cómputo como AOTDS (TOSSD) de los créditos no concesionales alentar procesos indeseables de endeudamiento en los países que pongan en riesgo la sostenibilidad financiera? Son todos aspectos que deben ser cuidadosamente estudiados antes de lanzar el nuevo concepto.
- En tercer lugar, es necesario acometer el diseño del proceso de recogida y tratamiento de la información de origen. La OCDE prevé que la información provenga, básicamente, de los países proveedores de cooperación; es esta una forma de evitar que los países receptores, con sistemas estadísticos más débiles, tengan que dedicar parte de sus limitadas capacidades técnicas e institucionales al reporte. Ahora bien, sería bueno que hubiese algunos mecanismos de contraste, que permitiesen cruzar la información de los proveedores y los receptores de cooperación. Habrá que avanzar en la identificación de las fuentes, en la definición de los criterios de cómputo y en los mecanismos de recogida y contraste de la información. La OCDE prevé que el procedimiento sea secuencial en el tiempo, tratando de depurar procesos y avanzar a través de una vía de prueba y error. Se espera, en todo caso, disponer de un borrador de Manual de procedimientos en 2018, que se convertirá en un Manual definitivo en 2019, al menos en lo que respecta al pilar 1. Es muy posible que los criterios de registro del pilar 2 no estén disponibles hasta un año después, como pronto.
- Por último, resta por definir el mecanismo funcional de gobernanza del conjunto del sistema. El CAD es consciente de que necesita una redefinición de su misión y de sus tareas, acorde con los cambios habidos en el sistema internacional. Para abordar esa reflexión creó un Panel de Alto Nivel, presidido por Mary Robinson, que presentó su informe, *A new DAC in a Changing World: Setting a Path for the Future*, en enero de 2017. El informe subraya que, para seguir siendo influyente, el CAD debe incorporar a sus socios de desarrollo activamente y compartir los resultados de

su tarea de forma más proactiva con la más amplia comunidad del desarrollo sostenible. Se señala expresamente que “el CAD necesita ser un sirviente líder, a tono con el mundo que le rodea, abierto a nuevas ideas y preparado para liderar entre pares, pero no a dominar. Dar forma al desarrollo de una manera más incluyente inevitablemente conducirá a nuevos enfoques, complementando, pero también desafiando los valores y las normas existentes en el CAD”⁴¹. Se trata de recomendaciones de interés, que es difícil saber cómo el CAD las integrará en su configuración, mandato y actividad en el futuro. En todo caso, parece claro que, en el presente, el CAD no está en condiciones de liderar la tarea de recolección, homologación y seguimiento de la nueva métrica de AOTDS (TOSSD), aunque pueda contribuir a ella. Básicamente, porque muchos de los actores que deben contribuir a ese reporte no son miembros de la OCDE. ECOSOC y el *Development Cooperation Forum* suponen una alternativa más incluyente, pero es dudoso que tengan los mecanismos adecuados para asumir la tarea de confección y seguimiento de la información sobre TOSSD. Así pues, este aspecto está todavía por definir.

No resta, sin embargo, demasiado tiempo para que estos aspectos tengan que ser clarificados. De acuerdo con el propio programa del CAD, a lo largo de 2017 y 2018 se mantendrán varios Seminarios de Expertos y se recogerá la opinión de la Comisión Estadística de Naciones Unidas, con el ánimo de elaborar Manual de las directivas de reporte y un primer ensayo de recolección de datos de acuerdo con ese Manual. Se pretende que haya un grupo de países, comprometidos con este esfuerzo reformador –una *coalition of the willing*– que trate de aplicar el concepto, para facilitar su rodaje. Finalmente, se programa disponer de un Manual para el reporte ya definitivo y completo quizá para la reunión del Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas, de 2019, donde se puedan presentar además las primeras cifras consolidadas de AOTDS (TOSSD). La idea inicial es que el concepto esté listo para ser presentado a la 51ª Comisión Estadística de Naciones Unidas, en 2020, que es cuando se realiza una revisión de la métrica de seguimiento de los ODS. Apenas, pues, dos años, para cerrar las indeterminaciones y dar adecuada respuesta a las inquietudes que hasta el momento el proceso ha suscitado.

⁴¹ <https://www.oecd.org/dac/Report-High-Level-Panel-on-the-DAC-2017.pdf>

CAPÍTULO 2. TOSSD: ENSAYOS DE MEDICIÓN

I. INTRODUCCIÓN

Como se ha señalado en el capítulo previo, en la reunión de ministros de desarrollo del CAD, en diciembre de 2012, se decidió poner en marcha un ambicioso proceso de actualización y reforma de las categorías y del sistema estadístico con que se ha venido registrando la financiación oficial para el desarrollo. Se trata de un proceso en curso, que está lejos de haber concluido: son muchos los aspectos que quedan por precisar y algunos de ellos suscitan inquietud entre los actores del sistema de cooperación, dando lugar a opciones diferentes en debate. En todo caso, existen ámbitos en los que, aun estando sujetos a cambio, se han asentado criterios y procedimientos de cálculo de los que inicialmente –y con las cautelas debidas- se puede partir.

Avanzar en ese proceso ha supuesto no solo dirimir acerca de los contenidos y del perímetro propio de cada nuevo concepto –mecanismos, operaciones e instrumentos que deben ser considerados en cada caso-, sino también aproximarlos de forma empírica, midiendo de forma precisa sus componentes. Ese ejercicio de traducción cuantitativa realizado por el CAD en estos años se justifica, al menos, por dos razones: en primer lugar, para conocer las carencias y lagunas del sistema estadístico y de reporte vigente, que habrá de ser reformado si se quiere disponer en el futuro de una medición completa, periódica, transparente y fiable de los nuevos conceptos que se proponen; y, en segundo lugar, para hacer una proyección tentativa de las magnitudes en las que se podrían mover esos conceptos, poniendo en evidencia el valor añadido que aportan respecto a categorías previamente manejadas en el seno de la AOD. Para avanzar en esa tarea, el CAD, en primer lugar, estableció algunos criterios para la identificación y medida de los componentes más centrales y novedosos que aporta AOTDS (TOSSD) con respecto a la AOD; alentó, en segundo lugar, estudios en países proveedores del CAD (Dinamarca), en países proveedores no-OCDE (Emiratos Árabes Unidos) y realizó directamente dos casos piloto en países receptores (como Senegal y Filipinas); y finalmente hizo su primera y muy agregada medición del nuevo concepto con cifras referidas al año 2014.

El presente capítulo pretende revisar esos avances, adoptándolos como marco de referencia para el ejercicio que se haga en el caso español. Se presentarán y discutirán los criterios seguidos y, como paso final del recorrido, se ofrecerá una primera estimación de la AOTDS (TOSSD) referida a España, a partir de los datos que el propio CAD u otros organismos internacionales proporcionan. Ha de advertirse que necesariamente se trata de una aproximación tentativa y de mínimos, habida cuenta de que parte de los conceptos que formarán parte de TOSSD o no son registrados o lo son de forma muy imperfecta en el sistema del que ahora se dispone desde fuentes internacionales. Justamente, para tratar de corregir –siquiera parcialmente- esas carencias se avanzará en los contenidos más precisos de la nueva métrica, con cifras oficiales españolas, en los siguientes dos capítulos de este informe.

2. ELEMENTOS DE LA MEDICIÓN

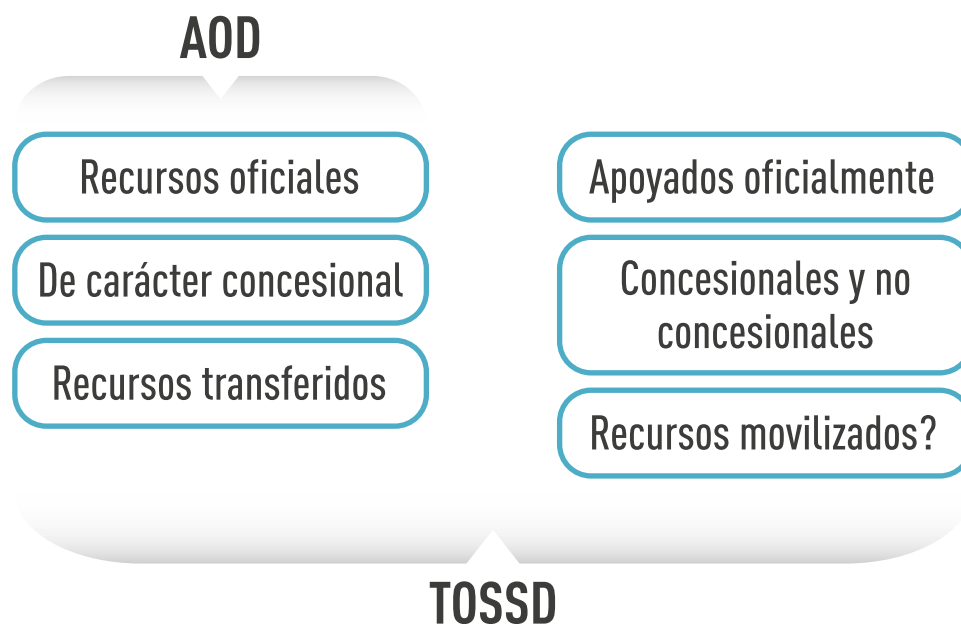
A lo largo de estos últimos años, el CAD ha ido dando pasos en la definición de los contenidos, el alcance, los instrumentos y las formas de medición de AOTDS (TOSSD). Restan todavía numerosas indeterminaciones y lagunas, que supuestamente habrán de ir definiéndose en estos próximos años, antes de que se presente a la comunidad internacional una medición precisa de AOTDS (TOSSD) y unas directivas definitivas para su reporte y cómputo. Es importante, en todo caso, reparar en lo que ya se ha avanzado, porque define en buena medida lo que será el contenido del nuevo concepto. A efectos de identificar el valor añadido de lo que se propone, es útil comparar el nuevo concepto con lo que ha venido siendo la variable más reconocida y usada de la cooperación para el desarrollo: la AOD. Aquí son varios los aspectos que conviene subrayar.

En primer lugar, es más amplio el colectivo de los actores implicados en la provisión de AOTDS (TOSSD) que en los que nutrían la AOD. Esta última nace en el seno del CAD e implica, por tanto, de forma exclusiva a aquellos donantes tradicionales que son parte de este organismo⁴². El origen de los recursos es directamente oficial, cualquiera que sea el actor que los gestione, y los canales de provisión pueden vincular directamente a los países, a través de la vía bilateral, o utilizar una institución internacional de la que el país es socio, mediante el canal multilateral. A su vez, los receptores potenciales de AOD figuran en una lista precisa de países elegibles, que es definida por el CAD en función de los PNB per cápita respectivos. En correspondencia, existen también criterios precisos de graduación de los países (igualmente asociados al PNB per cápita), de modo que al superarlos, los países dejan de formar parte de los elegibles para recibir AOD. En el caso de la AOTDS (TOSSD), sin embargo, los proveedores potenciales no solo son los donantes tradicionales, sino también aquellos países con política de cooperación que no son miembros de la OCDE, cualquiera que sea su nivel de desarrollo; y los recursos no solo provienen de proveedores oficiales, sino también (al menos, esa es la propuesta) de actores privados que movilizan fondos propios a partir del apoyo público. Las dos vías de canalización antes mencionadas –bilateral y multilateral– están igualmente vigentes para la AOTDS (TOSSD). No está claro, sin embargo, si existirán criterios de elegibilidad y graduación de los países potencialmente beneficiarios, cuáles serán esos criterios (si existen), ni qué organismo será el que los defina y aplique (la *Task Force* está trabajando sobre este tema).

En segundo lugar, es más amplio también el rango de recursos financieros que se registran como TOSSD en relación con aquellos que eran parte de la AOD. En este último caso, el cómputo se limita a aquellos recursos de procedencia directa oficial, que promueven objetivos de desarrollo, tienen relativamente alta concesionalidad (donaciones o créditos que superan un umbral definido de concesionalidad) y que dan origen a una transferencia de recursos explícita (por ejemplo, una donación) o implícita (por ejemplo, condonación de deuda). En el caso de la AOTDS (TOSSD), además de este tipo de recursos, inicialmente se pretenden computar también los recursos que no son oficiales (sino privados), que han sido movilizados con apoyo público; recursos que son concesionales o no concesionales y que tienen impacto de desarrollo, aunque ese no sea su primer o único objetivo; tratando de captar no tanto lo directamente provisto, cuanto el conjunto de los recursos movilizados en respaldo de los ODS. La Figura 2.1 da cuenta de estas diferencias en la naturaleza de los recursos considerados en uno y otro caso.

⁴² En estos momentos son miembros de CAD 29 países, más la Unión Europea.

Figura 2.1. Naturaleza de los recursos captados



Fuente: elaboración propia

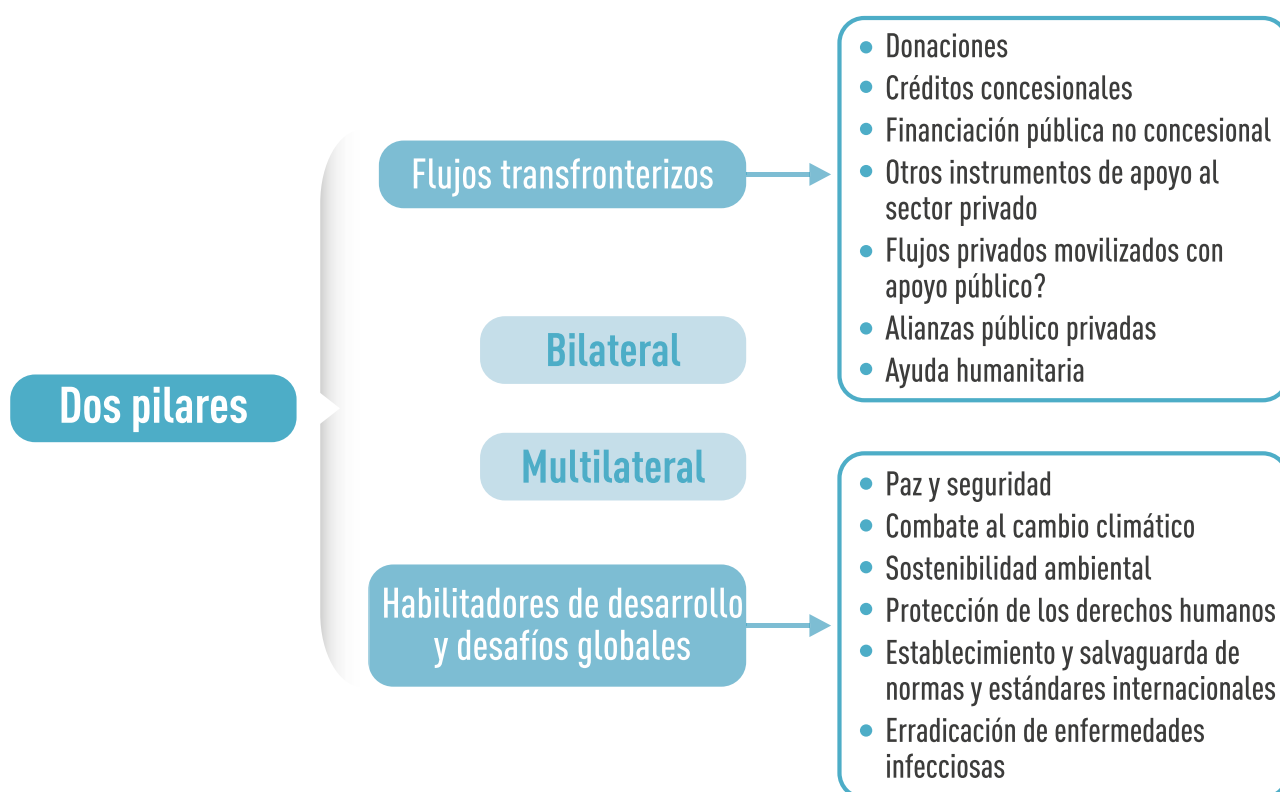
El concepto de TOSSD incorpora, además, un continente temático que no estaba adecuadamente recogido por la agenda tradicional de la AOD y que tiene relación con las tareas de apoyo a los llamados habilitadores de desarrollo y desafíos globales. Esta extensión de la agenda de TOSSD tiene relevancia desde la perspectiva de los procedimientos de registro, dando lugar a los dos pilares de que se compone el concepto (Figura 2.2). El primero de ellos, que remite a la agenda más tradicional, se medirá de forma exclusiva a través de aquellos fondos que den origen a transacciones transfronterizas. Esto obliga a que parte de lo que hoy es computado como AOD, no vaya a ser registrado como TOSSD (al menos en este pilar). Es el caso de aquellos componentes de gasto que se realizan en el propio país proveedor: fundamentalmente, gastos administrativos de las agencias donantes, becas para estudiantes procedentes de países en desarrollo o gastos asociados a la instalación de la población refugiada en su primer año de asentamiento. Alguno de estos componentes (particularmente, el último señalado) es posible que figure como parte del segundo pilar de TOSSD, asociado a las operaciones relacionadas con la construcción de la paz.

Es prematuro, sin embargo, anticipar cómo se van a definir los contenidos y el cómputo de este segundo pilar. El tipo de aspectos que acoge es notablemente amplio, incorporando aquellos recursos dedicados a la paz y la seguridad, el cambio climático, la sostenibilidad ambiental, los derechos humanos, el establecimiento de normas y estándares internacionales o la erradicación de enfermedades contagiosas (entre otros posibles). Buena parte de estas actividades se desplegarán en el ámbito multilateral, ya sea a escala regional o global, pero no cabe descartar que parte de los recursos bilaterales se dediquen también a aspectos relacionados con los contenidos de este pilar, dando apoyo a países con debilidades para afrontar los efectos de esos desafíos o para respaldar su contribución al esfuerzo internacional.

En buena parte de los componentes de este pilar, se trata de bienes públicos internacionales, cuya adecuada provisión beneficia tanto a los países desarrollados como en desarrollo (aunque no necesariamente en similar medida). Es importante, por tanto, definir con qué criterio esos gastos pasarán a formar

parte de un concepto –como el TOSSD- propio de la financiación para el desarrollo. El CAD señala en su *Compendium* que debe tratarse de “actividades cuyos beneficios vayan preponderantemente a los países en desarrollo” (OECD, 2016; 21). No obstante, este es un criterio muy laxo, que obligaría a hacer una selección de los ámbitos temáticos y tareas que pueden ser objeto de registro. Frente a este enfoque, son diversas las voces que reclaman (como en el estudio piloto de Senegal) que sólo se computen aquellos recursos que, orientados a financiar habilitadores de desarrollo o respuestas a los desafíos globales, den origen a flujos transfronterizos. Cabría entender este principio de dos modos distintos: el más exigente sería que los recursos financien actividades en los países en desarrollo; el más laxo que, al menos, los recursos salgan del país donante. No obstante, no es claro cuál vaya a ser el criterio por el que finalmente se opte; y ni siquiera es claro que se asuma la exigencia de que los fondos sean transfronterizos (en cualquiera de sus dos acepciones).

Figura 2.2. Marco para el cómputo de AOTDS (TOSSD)

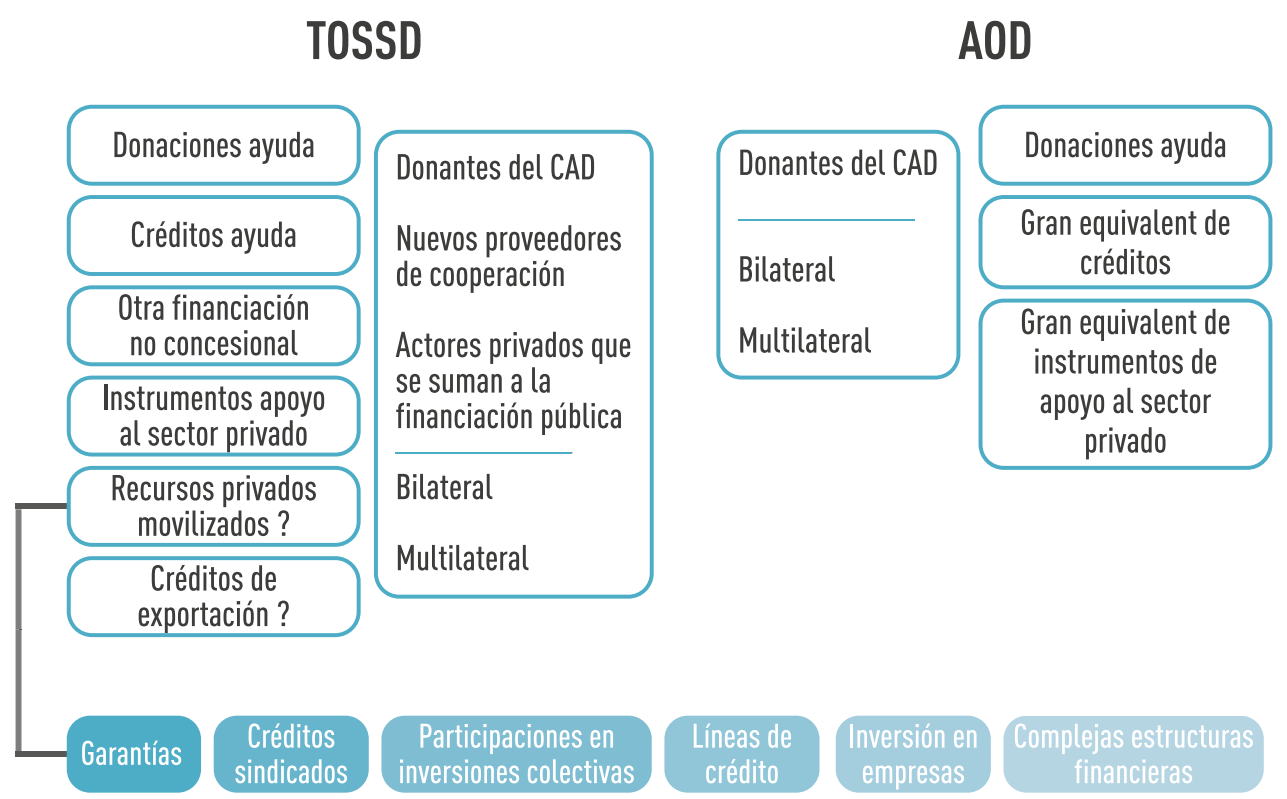


Fuente: Basado en OCDE/DAC

Si se entra de forma más precisa en el tipo de instrumentos que registra TOSSD, se confirma de nuevo la mayor complejidad que esta medida tiene en relación con la AOD. De acuerdo con la más reciente reforma, esta última está compuesta por donaciones, el *grant equivalent* de los créditos oficiales concesionales, siempre que superen un umbral mínimo de concesionalidad, y el *grant equivalent* de otros instrumentos financieros de apoyo al sector privado (como inversión en capital). Por su parte, TOSSD registra las donaciones, los créditos oficiales, cualquiera que sea su grado de concesionalidad, computados por su valor facial, y los recursos dedicados a instrumentos de apoyo al sector privado, también por su valor facial; de forma complementaria, se contempla integrar los recursos privados movilizados con apoyo público y, en su caso, los créditos a la exportación. Todos estos instrumentos

son computados tanto si los recursos son canalizados por vía bilateral como por vía multilateral. La figura 2.3 da cuenta de la relación de instrumentos financieros que nutren una y otra medida.

Figura 2.3. Relación de componentes AOD-TOSSD



Fuente: Basado en OCDE/DAC

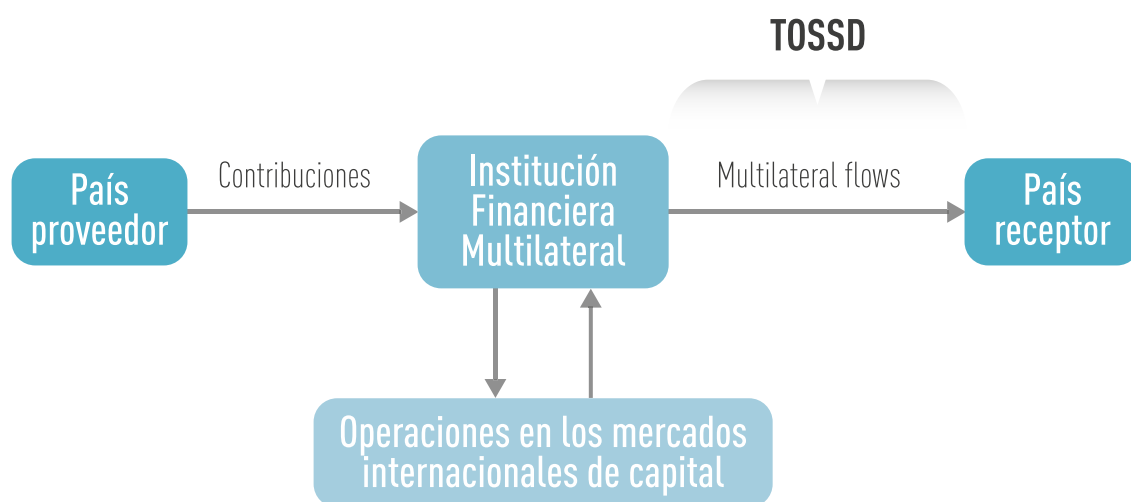
Desde el punto de vista operativo, hay cuatro ámbitos en los que son mayores los desafíos para un adecuado reporte de la AOTDS (TOSSD): los instrumentos bilaterales no concesionales, los instrumentos no concesionales de las instituciones financieras multilaterales, los fondos privados movilizados con apoyo público y las aportaciones a los habilitadores de desarrollo y desafíos globales.

La financiación bilateral no concesional es un componente que no computa como AOD, pero que forma parte constitutiva de laAOTDS (TOSSD).El CAD registra en buena medida estos recursos bajo el concepto de “otros fondos oficiales”, que aparece en las estadísticas complementarias a la ayuda internacional: no obstante, se trata de un registro notablemente incompleto y deficiente. Será necesario, por tanto, que el CAD (y los países que reportan) revisen los procedimientos para asegurar que el cómputo acoge el conjunto de los recursos oficiales bilaterales no concesionales orientados al desarrollo. En este capítulo se encuentran los instrumentos de apoyo al sector privado, una parte de los cuales pasarán a formar parte de la AOD y el resto podrán ser computados solo como AOTDS (TOSSD). Como se ha señalado páginas atrás, la frontera entre estos dos ámbitos está por definir de manera precisa.

El segundo ámbito que requerirá cambios en el sistema de registro es el que se refiere a la financiación no concesional de las instituciones financieras multilaterales. Como es sabido, en el caso de la AOD, se registra como ayuda multilateral tanto las aportaciones que los donantes hacen al capital de las instituciones como las aportaciones (o reposiciones) que hacen a las ventanillas blandas de estas instituciones, que gestionan donaciones o créditos altamente concesionales. En todos estos casos

se consideran las aportaciones de los donantes como equivalentes a una donación. En el caso de AOTDS (TOSSD) el criterio habrá de ser distinto, ya que lo que se pretende es registrar el conjunto de los recursos movilizados con apoyo oficial. Acorde con ese propósito, lo que debe computarse es el conjunto de las operaciones, concesionales o no, realizadas por las instituciones financieras multilaterales, que tengan a los países en desarrollo como principales (aunque no necesariamente únicos) beneficiarios. En el caso de las instituciones financieras que operan en entornos más amplios que el propio del mundo en desarrollo (como el BERD, por ejemplo), lo razonable es que para estimar su contribución al pilar I de la AOTDS (TOSSD) se apliquen coeficientes para la asignación de recursos (como se hace actualmente con la AOD), en función de la cuota de las operaciones que tengan a un país en desarrollo como beneficiario. En todo caso, lo importante es que, para el cómputo de AOTDS (TOSSD), lo que sugiere el CAD es que se registre como ámbito de acción multilateral no solo las contribuciones de los donantes, sino también los flujos movilizados por esas instituciones (*multilateral outflows*). La figura 2.4 da cuenta del tipo de estimación que se demandaría. Los fondos movilizados por estas instituciones multilaterales y registrados como AOTDS (TOSSD) deberían ser imputados a los países socios de esas instituciones, aplicando alícuotas relacionadas con las respectivas participaciones de cada uno de ellos en el capital de la institución. En el caso de tratarse de un fondo específico (*trust fund*), para ser consistente con el criterio establecido, la imputación se debería hacer en función de la participación de cada donante en el fondo.

Figura 2.4. Aportaciones multilaterales



El tercer ámbito que se enfrenta a problemas serios de reporte es el que se refiere a los fondos privados movilizados con recursos públicos: en este caso, la OCDE hubo de elaborar una metodología para su estimación, que todavía está en proceso de finalización (DCD/DAC, 2016 3; y DCD/DAC/STAT, 2017 22)⁴³. Además, realizó diversos sondeos a las instituciones financieras bilaterales y multilaterales para contrastar la metodología propuesta y para estimar el conjunto de los recursos privados movilizados con apoyo público (el último en 2016)⁴⁴. El propósito de la metodología propuesta es encontrar un procedimiento realista y viable que permita registrar esos recursos, evitando la doble contabilización. Se parte, para ello, de una metodología distinta de la aplicada por la Banca Multilateral de Desarrollo, que pretende

⁴³ Véase [https://www.oecd.org/dac/stats/DCD-DAC\(2016\)3-ADDI-FINAL-ENG.pdf](https://www.oecd.org/dac/stats/DCD-DAC(2016)3-ADDI-FINAL-ENG.pdf); y adicionalmente

⁴⁴ http://www.oecd-ilibrary.org/development/amounts-mobilised-from-the-private-sector-by-official-development-finance-interventions_8135abde-en

ser —en sus propios términos- conservadora y pragmática, de modo que permita trabajar con los datos existentes y ofrecer criterios susceptibles de ser armonizados a escala internacional. Como paso obligado, se procedió a definir qué se entiende como movilización de recursos, por contraste con otros términos próximos como cofinanciación o efecto catalítico (Recuadro 2.1). Acorde con lo planteado por el CAD, habrá movilización de recursos cuando haya un efecto causal verificable de los fondos públicos sobre los recursos privados que se suman al logro del objetivo que aquellos han definido. No cabe ocultar que la metodología ofrecida suscita dudas e inquietudes en algunos sectores (incluidos ONG y académicos) que juzgan como cuestionables los lazos de causalidad que se infieren en la movilización de los recursos reportados; al tiempo, que se juzga críticamente el incentivo que ese cómputo puede tener sobre los gestores de los instrumentos financieros, que pueden aparecer más preocupados por la movilización de recursos que por la adicionalidad de las operaciones y por su impacto de desarrollo.

Recuadro 2.1. Algunos conceptos

Movilización: procedimiento a través del cual se estimula la asignación de recursos adicionales a un objetivo previamente definido. Se supone que, en este caso, existe una relación de causalidad verificable entre los recursos oficiales y el efecto que estos generan en fondo adicionales de procedencia diversa. Se supone que la movilización es auditable, atribuible y medible.

Cofinanciación: se refiere a la suma de los recursos aportados por diversos actores para el logro de un propósito común. En este caso, no es claro el efecto causal que unos fondos tienen sobre otros.

Efecto catalítico: este concepto alude a una suerte de movilización indirecta de recursos, en la medida en que la aportación de un actor puede crear un clima adecuado para que otro se decida a participar en el proyecto. Este efecto es más difícil de medir y de auditar.

En todo caso, las formas de captar los recursos movilizados con apoyo público propuestas por el CAD son distintas de acuerdo con el instrumento financiero que en cada caso se emplee. Hasta el momento, se hicieron propuestas sobre garantías, créditos sindicados, participaciones en vehículos de inversión colectiva (CIVs en sus siglas en inglés), líneas de crédito e inversión directa. Los criterios básicos que rigen el cómputo son, de forma sintética, los siguientes:

- *Garantías:* se supone que sin esas garantías los recursos privados no se hubiesen movilizados. La imputación se hace al proveedor de la garantía oficial; y si hay más de un proveedor de la garantía, los recursos se distribuyen en función de la cuota de cada garantista.
- *Créditos sindicados:* se supone que los recursos privados no se hubiese movilizados sin la presencia de actores públicos. La imputación se hace del siguiente modo: i) 50% a la entidad pública promotora; y ii) el 50% restante a todos los actores oficiales participantes, en función de su cuota en el crédito. Si el promotor es un agente privado, el 100% de los recursos movilizados se distribuyen de acuerdo a las cuotas de las instituciones oficiales en el crédito.
- *Participación en vehículos colectivos de inversión (CIVS):* se considera que los recursos movilizados es el total de la inversión privada comprometida durante el período de búsqueda de fondos. Esos recursos son distribuidos entre las instituciones oficiales participantes de acuerdo a los siguientes

criterios: i) 50% de los recursos movilizados son distribuidos en alícuotas iguales entre todos los participantes en el segmento de mayor riesgo del CIV; y ii) el 50% restante es atribuido a todos los participantes oficiales, de acuerdo con su cuota participación en el CIV, con independencia del riesgo asumido por cada cual. El período máximo que se estima para el proceso de captación de fondos es de cinco años.

- *Inversión directa en empresas:* se considera que los recursos movilizados por la inversión colectiva se imputan del siguiente modo: i) 50% de los recursos invertidos por el sector privado son asignados a los inversores oficiales en función del riesgo asumido por cada uno de ellos (al respecto, se considera que la inversión en acciones comporta un riesgo mayor que la realizada en deuda senior, por ejemplo); ii) el restante 50% es atribuido a todos los inversores en función de su cuota de participación en el capital de la compañía.
- *Líneas de crédito:* en este caso puede ser difícil hacer la imputación debido a las limitaciones de información y a la pluralidad de actores implicados. Se considerarán aquí tanto la financiación general a las instituciones financieras locales implicadas como las participaciones en la inversión de los prestatarios finales que reciben los créditos derivados (sub-loans). La asignación del conjunto de los recursos movilizados se hace en función de la cuota que cada inversor oficial tiene en la línea de crédito.

A través de la aplicación de estos criterios y con la información derivada de 35 instituciones bilaterales y multilaterales (de las 80 consultadas), el CAD hizo la más completa estimación, hasta el momento, de los recursos privados movilizados con fondos públicos (DCD/DAC/STAT, 2017, 21)⁴⁵. En concreto, por ese concepto se movilizaron, en el período 2012-15, 81,1 mil millones de dólares. El principal instrumento de apalancamiento fueron las garantías (44% del total), seguido de los créditos sindicados y las líneas de crédito (19% cada uno de ellos), participaciones en CIVs (12%) e inversión directa (6%). Es conveniente señalar que la mayor parte de estos recursos movilizados han ido dirigidos a países de renta media (77% del total) y solo un 7% fueron a países PMA, siendo las instituciones multilaterales las que demostraron una mayor capacidad de movilización de recursos privados (aproximadamente los dos tercios del total).

Por último, el cuarto componente que presentan dificultades para la medición es el referido a las aportaciones a los habilitadores de desarrollo y desafíos globales. Aquí el problema es doble: qué medir y cómo hacer el cómputo. El primer interrogante alude a los ámbitos precisos que deben ser parte de este segundo pilar; el segundo, a qué componentes de la financiación aportada por los países en esos ámbitos pueden ser computadas como AOTDS (TOSSD). Como ya se ha reiterado a lo largo de las páginas previas, no existe precisión alguna por parte del CAD en el modo de medir este pilar. No obstante, en el capítulo 4 de este estudio se hace una propuesta para avanzar en la medición de este componente, aplicándola al caso español.

3. ESTUDIOS PILOTO

Como se ha señalado, además de avanzar en la metodología de estimación y cálculo de los componentes de AOTDS (TOSSD), el CAD alentó diversos estudios piloto para conocer las dificultades del proceso

⁴⁵ El CAD hizo estudios sobre este tema, basados en encuestas, en 2013, 2014 y 2015. Las metodologías de imputación de los recursos fueron ampliadas y depuradas en cada uno de estos ensayos.

de registro y la dimensión del nuevo concepto. De estos estudios, dos han sido publicados por el CAD: los correspondientes a Senegal y Filipinas.

a) Proveedores

Ha habido dos ensayos de estimación de AOTDS (TOSSD) en dos países proveedores de cooperación: un país perteneciente al CAD, Dinamarca, y el otro país que es parte de los donantes no OCDE que reportan al CAD, los Emiratos Árabes Unidos. Ninguno de estos estudios fue publicado por el CAD, aun cuando se ofrecieron los resultados básicos de la estimación. Esto dificulta considerar la solidez del enfoque y de los procedimientos que se utilizaron en cada uno de los casos. Por lo demás, se trata de estudios que se acometieron cuando el proceso de definición de AOTDS (TOSSD) estaba todavía en ciernes: Dinamarca con datos de 2012 y Emiratos Árabes Unidos con datos de 2014. Buena parte de los debates y precisiones más relevantes sobre la nueva métrica se produjeron con posterioridad a 2016, cuando ya estos dos estudios estaban realizados. En todo caso, es útil considerar el orden de magnitud en que TOSSD amplía la medición de la AOD en estos dos casos.

Pues bien, en el caso de Dinamarca, la AOD provista en el año 2012 fue de 2,8 millardos de dólares. Para estimar el AOTDS (TOSSD) a los contenidos de la AOD se le añadieron los siguientes componentes: i) recursos privados movilizados con apoyo público (en una estimación muy incipiente); ii) recursos en apoyo al sector privado (market-like instruments); iii) el apoyo a la provisión de bienes públicos globales; iv) los habilitadores del desarrollo; y v) otros gastos administrativos. Sumando estos componentes, la cifra de AOTDS (TOSSD) asciende a 3,7 millardos de dólares: es decir, el nuevo concepto supuso un incremento de apenas el 32% de los recursos. Como se verá más adelante, esta estimación está claramente infravalorada, ya que las estimaciones más recientes sugieren un efecto multiplicador más amplio.

El caso de Emiratos Árabes Unidos (EAU) es bastante similar al de Dinamarca en términos cuantitativos. En 2014, EAU aportaba unos recursos equivalentes a la AOD por valor de 5,2 millardos de dólares. Para determinar el AOTDS (TOSSD), a los componentes de la AOD se añadieron: i) los recursos privados movilizados; ii) los recursos en apoyo al sector privado (market-like instruments); iii) la financiación de bienes públicos internacionales; iv) el apoyo a los habilitadores de desarrollo; y v) otros gastos administrativos. Como resultado de estos componentes, los recursos de AOTDS (TOSSD) ascendieron a 6,3 millardos de dólares: un 22% por encima de lo conceptuado como AOD.

Dado el limitado alcance del valor añadido asociado a AOTDS (TOSSD) en estos estudios, el CAD trató de precisar mejor los contenidos y formas de medición de ese nuevo concepto. Así, en 2016 y en 2017 se hicieron los dos primeros estudios piloto (más completos) de países receptores y se realizó su primera estimación agregada propia por parte del CAD.

b) Receptores

Hasta el presente, se conocen los resultados de dos estudios acometidos bajo el liderazgo de la OCDE en dos países receptores de ayuda internacional: Senegal y Filipinas. Se presentarán aquí de manera conjunta los resultados de estos dos ensayos⁴⁶.

El propio CAD se ha encargado de señalar la pertinencia de los dos casos elegidos. Como es sabido, Senegal pertenece al colectivo de los países menos adelantados, PMA (LDCs en sus siglas inglesas), y está dentro del grupo de países de bajo ingreso, de acuerdo a la clasificación del Banco Mundial.

⁴⁶ Véase el informe completo en http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/2017-03-20-20recipient%20perspective%20on%20TOSSD_Senegal%2020with%20crops%20for%20opsFI-NAL.pdf; en el caso del estudio sobre Filipinas, véase CDC(2017)18.

Varias razones justifican la selección de este país para el estudio piloto⁴⁷: en primer lugar, la voluntad expresa del gobierno de ser parte de esa iniciativa, solicitando el apoyo de la OCDE para elaborar un panorama completo de sus fuentes de financiación internacional; en segundo lugar, la elaboración reciente por parte de ese mismo gobierno de un nuevo plan nacional de desarrollo (Plan Senegal Emergente), en el que expresa la voluntad de estimular de modo más pleno las capacidades de progreso del país, otorgando un relevante papel al sector privado, a través de muy diversas vías; y, en fin, el hecho de ser un país PMA y por tanto caer dentro del grupo de aquellos con mayores necesidades y que enfrentan desafíos más acuciantes.

Conviene señalar que, pese a ser un país de bajo ingreso, el panorama de la financiación internacional en Senegal es relativamente complejo: en los últimos años el gobierno acudió con emisión de bonos a los mercados internacionales de forma reiterada, se acrecentaron las operaciones de inversión directa extranjera en el país, las remesas de los emigrantes se erigieron en la fuente más importante de provisión de divisas (suponen el 10,5% del PNB en 2014) y, aunque en menor cuota, ha seguido siendo elevada la dependencia que la financiación pública tiene de los proveedores internacionales de cooperación (la AOD supuso en ese mismo año un 6,5% del PNB). A su vez, se ha ampliado considerablemente el espectro de países implicados en ese tipo de actividades relacionadas con la cooperación y, junto a los donantes tradicionales, han adquirido relevancia nuevos proveedores ya sea a través de formas bilaterales (como en el caso de China, que es el tercer proveedor de fondos de cooperación al país), ya sea a través de fórmulas regionales o triangulares (como, por ejemplo, el apoyo de Brasil a un programa desplegado por Cabo Verde en Senegal sobre la elaboración de censos). Esa misma complejidad del panorama financiero hace que el país sea un buen laboratorio para aplicar el nuevo concepto de AOTDS (TOSSD), en tanto que éste pretende ofrecer una medida más integral y completa, transparente y sistemática de los recursos financieros disponibles para que los países financien sus estrategias de desarrollo sostenible.

Por su parte, Filipinas es un país igualmente receptor de ayuda, pero pertenece al grupo de países de ingreso medio bajo (LMIC, en sus siglas en inglés), habiendo experimentado, en los últimos años, un intenso crecimiento económico (con una tasa promedio de crecimiento del PIB del 6,3% desde 2010), destacando su dinamismo dentro del conjunto de los países ASEAN. El crecimiento económico llevó aparejada una significativa reducción de la pobreza, si bien el país arrastra notables deficiencias estructurales, que se aprecian muy especialmente en el ámbito de las infraestructuras. Justifica la selección del país para el estudio, según el CAD, en primer lugar, el sólido compromiso que el país ha declarado con respecto a la Agenda 2030 y a los ODS; en segundo lugar, el interés del gobierno en disponer de un panorama aceptablemente completo de la financiación internacional, con la que pueda respaldar el programa de inversión en infraestructuras y otros objetivos de desarrollo; y por último, el interés en promover nuevas fórmulas de asociación público-privadas (PPP en sus siglas en inglés), que favorezcan la implicación del sector privado en la inversión en infraestructuras y en otros ámbitos de interés para el país. De hecho, para favorecer este último propósito y agilizar las iniciativas, el gobierno creó, en 2010, el PPP Centre.

Por comparación con el panorama de Senegal, en el caso de Filipinas es mayor el protagonismo que alcanzan los recursos domésticos en la financiación de la inversión, teniendo el país una menor dependencia de la ayuda internacional. Dentro de la financiación oficial internacional, tiene relevancia el recurso a los créditos oficiales concesionales, si bien el balance de su contribución, respecto a

⁴⁷ Conviene señalar que Senegal ya había sido uno de los tres países, junto a Ghana y Timor-Leste, que habían sido parte de un estudio del CAD sobre los cambios habidos en el panorama de la financiación internacional para el desarrollo (véase OECD/DAC, 2014)

los capitales privados, es ambiguo: por una parte, generan mayores costes de transacción, asociados a la lentitud y exigencias en su tramitación, por otra, brindan condiciones de plazo especialmente favorables para respaldar inversiones de larga maduración, como las infraestructuras. Dentro de la financiación privada internacional, alcanzan una notable relevancia los recursos procedentes de las remesas de los emigrantes, que suponen cerca del 10% del PIB del país. Aunque el país tiene acceso fácil a los mercados internacionales de capital (siendo graduado por las agencias de rating como BBB), el gobierno está decidido a hacer un uso más pleno de las posibilidades de financiación para el desarrollo y a incrementar la contribución de la inversión privada en el país. Este mayor acceso a los mercados contribuye a que las fórmulas de financiación adopten estructuras más convencionales que las identificadas en el estudio de Senegal.

De forma adicional, estos estudios piloto permitieron conocer la opinión de relevantes actores del sistema de cooperación y del gobierno en Senegal y Filipinas acerca de los criterios a seguir en la determinación de AOTDS (TOSSD), especialmente en aquellos aspectos que son todavía objeto de debate. Este último aspecto es especialmente relevante, porque si la nueva métrica quiere ser útil a los países en desarrollo –y este es el propósito declarado de esa iniciativa–, habrá de contar necesariamente con la opinión de los actores y países implicados acerca de lo que requieren y solicitan. Para eso, el estudio cuantitativo se acompañó de diversas consultas y entrevistas a los actores implicados en el proceso.

A este respecto, la opinión cosechada respecto a la oportunidad de disponer de una medida más completa e integral de la financiación para el desarrollo, complementaria a la AOD, es compartida por buena parte de los actores consultados en los dos países aludidos. Se señala que la financiación que proporciona la AOD es claramente insuficiente para respaldar objetivos ambiciosos de desarrollo, ofreciendo una imagen muy parcial de los recursos de financiación internacional de los países (quedan fuera de su foco tanto las aportaciones de los nuevos proveedores de cooperación, la financiación no concesional y las complejas fórmulas de implicación del capital privado en las operaciones de desarrollo). Desde la perspectiva de Senegal estos aspectos son relevantes. En primer lugar, porque China ocupa una posición destacada entre los proveedores de cooperación, por eso se advierte que “excluir de AOTDS (TOSSD) a la financiación externa proveniente de China sería perder de vista flujos que son más importantes que la propia AOD” (DCD 17/1; 6). En segundo lugar, se subraya que una de las aportaciones de la nueva métrica es la de “capturar la información acerca de diferentes modalidades de arreglos financieros complejos” (DCD 17/1; 7), que se salen de las fronteras de la AOD. Por su parte, en el caso de Filipinas, el interés radica muy especialmente en la identificación de fuentes posibles para la financiación de la inversión en infraestructuras y para la promoción de alianzas público-privadas, ámbitos que se consideran prioritarios para el país y en los que el papel de la AOD es relativamente menor.

Ahora bien, reconocida su oportunidad, los actores consultados en los estudios citados también revelaron algunas cautelas de las que debía partir la definición de la AOTDS (TOSSD). Así, por citar las más importantes, se insiste en: i) la necesidad de que la AOTDS (TOSSD) no sustituya (sino complemente) a la AOD; ii) la conveniencia de que incluya todas las fuentes de financiación posibles, pero aportando información precisa acerca de la específica naturaleza de cada una de ellas; iii) la toma en consideración de los códigos de conducta existentes acerca del comportamiento responsable de las empresas en la medición de los aportes del sector privado; iv) la necesidad de preservar las condiciones de sostenibilidad de la deuda, evitando crear incentivos para el recurso al endeudamiento (vía concesional o no concesional) del país; o v) la conveniencia de aplicar a la nueva métrica los principios derivados de la agenda sobre eficacia de la ayuda.

Junto a estos elementos, los actores consultados elevaron algunas recomendaciones de interés sobre el tipo de flujos que debiera ser considerado como parte de la AOTDS (TOSSD). A este respecto, de los estudios emanan como principales sugerencias las siguientes:

- En primer lugar, consideran que es útil disponer de una información completa de los recursos disponibles para financiar el desarrollo, cualquiera que sea la vía por la que esos recursos se obtengan y el grado de concesionalidad que tengan. Eso ayudará a mejorar los niveles de registro, transparencia y rendición de cuentas, permitiendo cruzar datos y contrastar las diversas fuentes disponibles. Que se cumplan adecuadamente esos objetivos dependerá del nivel de detalle con el que se provea la información.
- En segundo lugar, se considera relevante medir aquellos recursos de naturaleza privada movilizados con fondos públicos, si bien en ambos casos se señala que debieran ser medidos de forma separada. Los consultados en Senegal señalan, además, que estos recursos no debieran ser imputados necesariamente a los donantes: realizar esa imputación supondría una sobreestimación de la aportación que los donantes internacionales hacen al desarrollo del país. Por su parte, en el caso de Filipinas se sugiere que para los recursos privados se cree una especie de cuenta satélite diferenciada (*satellite indicator*).
- En tercer lugar, se considera que en la selección de los fondos registrados debiera prevalecer el propósito de esos flujos de contribuir a un objetivo de interés público, relacionados con el desarrollo sostenible, cualquiera que sea el origen, público o privado, de esos fondos. En el caso de Filipinas, se señala además la necesidad de considerar las posibles tensiones que pueden existir entre los objetivos de sostenibilidad y de desarrollo. De forma adicional, se demanda que se definan a la mayor brevedad y de la manera más precisa posible las fronteras exactas de la AOTDS (TOSSD).
- En cuarto lugar, aunque se admite la segregación de los dos pilares de AOTDS (TOSSD), los actores consultados en Senegal señalan que no se deberían recoger los gastos realizados en actividades relacionadas con los habilitadores globales de desarrollo o con los desafíos globales a menos que estos diesen lugar a flujos transfronterizos. Así pues, este criterio (la transferencia efectiva de fondos al país en desarrollo) debería constituirse en el criterio básico de cómputo de los dos pilares que constituyen la medida del AOTDS (TOSSD).
- En quinto lugar, en ambos países se insiste en que un criterio básico de elegibilidad de las operaciones que quieran formar parte del nuevo concepto es que deben estar alineadas con las prioridades de los países afectados, debiéndose acomodar a las capacidades y nivel de desarrollo del país en cuestión.
- En sexto lugar, los informadores de Senegal consideran que los flujos contenidos en AOTDS (TOSSD) deben de registrarse de forma simultánea en valores brutos y netos; y deben recoger el conjunto de los instrumentos disponibles, incluidos los créditos y seguros asociados a las operaciones de exportación. También coinciden los actores consultados en Filipinas acerca de la relevancia de dar información de los créditos oficiales a la exportación recibidos. No obstante, ambos países reconocen que puede ser problemático considerar a este componente como parte de la nueva métrica, habida cuenta de la diferente lógica que rige su asignación. Una fórmula que se sugiere en el caso de Filipinas es considerar como AOTDS (TOSSD) solo aquellos créditos a la exportación que se ofrecen en paquetes en los que se incorporan otros instrumentos de financiación de desarrollo.
- Por último, se considera que es importante que el nuevo concepto registre de forma más adecuada tanto las operaciones de cooperación Sur-Sur como aquellas que tienen una naturaleza triangular

(y en las que en ocasiones las tres o más partes implicadas son países en desarrollo). También se considera importante que registre las operaciones de las agencias privadas de desarrollo y de las fundaciones, cuyas cifras son muy mal reportadas con los procedimientos actuales; así como la cooperación desplegada por entes subnacionales (como regiones o provincias).

Más allá de estos elementos valorativos, el ejercicio comporta una primera estimación cuantitativa de las cifras de AOTDS (TOSSD) atribuidas a Senegal y Filipinas. El cuadro 2.1 da cuenta del ejercicio realizado; a la relación de componentes de AOTDS (TOSSD) se ha añadido una columna con la explicación de la procedencia de la información.

Pues bien, Senegal recibió en 2014 una AOD bruta equivalente a 1.190 millones de dólares. Inicialmente, esos recursos son parte también de AOTDS (TOSSD), si bien a las donaciones recibidas de AOD se les excluye el coste imputado de becas a estudiantes del país que realizan sus estudios en un país donante, así como las operaciones de alivio de la deuda. No obstante, la principal diferencia entre la AOD y AOTDS (TOSSD) 1 (la versión más limitada) procede, en este caso, de la inclusión de las cifras correspondientes a la cooperación de los nuevos proveedores, con la aportación atribuida a China, y, en mucha menor medida, de la consideración de los créditos oficiales de naturaleza no concesional (anteriormente considerados como parte de Otros Flujos Oficiales). Por último, para acceder a la cifra amplia (AOTDS TOSSD 2) se han de sumar dos componentes todavía bajo discusión: el capital privado movilizado con apoyo oficial y los créditos oficiales a la exportación. Con estos componentes, las cifras de AOTDS (TOSSD) duplican holgadamente las correspondientes a la AOD (TOSSD 1 multiplica por 2,15 la AOD y TOSSD 2 lo hace por 2,21).

Por lo que respecta a Filipinas, el país recibió entre 2014 y 2015 un promedio de 1.354 millones de dólares de ayuda bruta. Al igual que en Senegal, una buena parte de esos recursos son parte de AOTDS (TOSSD), no obstante este concepto añade dos grandes capítulos adicionales de financiación: en primer lugar, los fondos oficiales de baja o nula concesionalidad, que son especialmente importantes en el caso de los canalizados por vía multilateral; y, en segundo lugar, los recursos privados movilizados con fondos públicos. Por diferencia con Senegal, en este caso son mucho menos relevantes las aportaciones procedentes de nuevos proveedores de cooperación (cooperación Sur-Sur). Si se consideran los fondos oficiales no concesionales, el concepto de TOSSD 1 se eleva a 3.468 millones de dólares. Para acceder al concepto de TOSSD 2 han de sumarse los recursos privados movilizados con fondos públicos, que en este caso no son muy elevados, lo que eleva la cifra a 3.499 millones de dólares. Es decir, AOTDS (TOSSD) multiplica por entre 2,5 y 2,6 las cifras registradas como AOD.

Cuadro 2.1: Estimación de AOTDS (TOSSD) en Senegal y Filipinas, 2014/2015 (Desembolsos brutos en millones de dólares)

	AOTDS (TOSSD) Senegal	AOTDS (TOSSD) Filipinas	Explicación
I-COMPONENTES ACORDADOS			
BILATERAL	2.090	1.818	
Donaciones	567	687	Extraído de AOD (deduciendo costes imputados a estudiantes y operaciones de alivio de la deuda)
Créditos concesionales	224	518	Extraído de la AOD

Créditos no concesionales (incluido equity)	17	608	Extraído de Otros Flujos Oficiales
Flujos de donantes emergentes	1.282	5	Estimación a partir de los compromisos de créditos procedentes de China en el caso de Senegal; y aportaciones de donantes no OCDE que reportan al CAD.
MULTILATERAL	476	1.650	
Donaciones	164	130	Reporte de las instituciones multilaterales a la OCDE como parte de la AOD
Créditos concesionales	192	14	Reporte de las instituciones multilaterales a la OCDE como parte de la AOD
Crédito no concesionales (incluido equity)	120	1.506	Reporte de las instituciones multilaterales a la OCDE
TOTAL (TOSSD 1)	2.566	3.468	
II-ELEMENTOS BAJO DISCUSIÓN			
Fondos privados movilizados con apoyo público	60	11	Derivados de la encuesta de la OCDE
Créditos oficiales a la exportación	11	20	Estadísticas de la OCDE. Créditos asociados con AOD estimados
TOTAL (TOSSD 2)	2.637	3.499	
AOD (Desembolsos brutos para referencia)	1.190	1.354	Estadísticas de la OCDE
III-FLUJOS AJENOS A TOSSD			
Otros créditos oficiales a la exportación		234	Estimación sobre estadísticas OCDE
Flujos privados a condiciones de mercado	99	2.097	Estadísticas de la OCDE
Inversión directa extranjera	31	1.566	Estadísticas de la OCDE
Otras inversiones	68	531	Estadísticas de la OCDE
Donaciones privadas	32	6	Encuesta internacional sobre filantropía
Remesas	1.644	29.102	Estadísticas del Banco Mundial
TOTAL DE OTROS FUJOS	1.775	31.439	

Fuente: Basado en DCD/DAC 2017/I

Conviene señalar que en los ejercicios piloto no se tuvo en cuenta imputación alguna a los países del gasto que los proveedores de cooperación hicieron en materia de habilitadores de desarrollo o frente desafíos globales (es decir, en el segundo pilar de AOTDS, TOSSD). Cabe suponer que una parte de estos gastos, cualquiera que haya sido su magnitud, tienen difícil localización, dado que remiten a ámbitos que afectan al conjunto del sistema internacional. Dicho de otro modo, serán más fáciles de estimar desde la perspectiva del proveedor que del receptor. No obstante, esa dificultad no afecta al conjunto de los gastos y existen procedimientos que cabría explorar para realizar una imputación razonada de los recursos a los países beneficiarios. Si no se ha hecho es porque se carece, por el momento, de criterios convenidos para determinar los contenidos y los sistemas de cómputo de ese segundo pilar; algo que afecta, incluso, a la estimación agregada de

AOTDS (TOSSD) que ofreció el CAD desde la perspectiva de los proveedores (como se ve en el siguiente epígrafe).

4. LA ESTIMACIÓN DEL CAD

De forma adicional a los estudios piloto, el CAD ofreció una estimación agregada de lo que hubieran supuesto, en 2014, los flujos AOTDS (TOSSD) a escala internacional (cuadro 2.2). De forma modesta denominó este ejercicio como una “primera estimación del orden de magnitud de TOSSD”. Para ese ejercicio se vale principalmente de la propia información que el CAD registra, incluyendo la procedente de aquellos países no-OCDE que reportan al CAD o sobre cuya cooperación el CAD realiza estimaciones; así mismo, acude a estimaciones tentativas cuando el concepto al que se alude o no está en los registros del CAD (por ejemplo, capital privado movilizado con fondos públicos) o cuando lo que se registra no coincide exactamente con lo que la AOTDS (TOSSD) se propone medir (por ejemplo, créditos de las instituciones multilaterales).

Cuadro 2.2: Estimación agregada de AOTDS (TOSSD), 2014 (millones de dólares)

	AOTDS (TOSSD)	Explicación
I-COMPONENTES ACORDADOS		
Pilar I: Flujos Transfronterizos		
BILATERAL	439.751	
Bilateral de DAC	109.097	
Donaciones	78.453	Extraído de donaciones de AOD, excluyendo gastos en el propio país proveedor
Créditos concesionales	18.852	Extraído de créditos AOD
Créditos no concesionales	10.214	Extraído de Otros Flujos Oficiales brutos (excluyendo swaps, bank securities y equity)
Otros flujos no concesionales	1.578	Swaps de deuda, bank securities y equity
Flujos procedentes de nuevos proveedores	330.654	
Cooperación para el desarrollo	30.654	Datos de los 19 países no OCDE de los que tiene datos la OCDE
Cooperación para el desarrollo en sentido amplio	300.00	Estimaciones referidas preferentemente a la cooperación china
MULTILATERAL	103.809	
Donaciones	35.166	Reporte a la OCDE de las instituciones multilaterales (e imputaciones para las que no reportan)
Créditos concesionales	24.207	Prestamos ODA de las instituciones multilaterales
Crédito no concesionales	43.320	Reporte a la OCDE de las instituciones, excluyendo bank securities y equity
Otros instrumentos no concesionales	1.116	Bank securities y equity multilateral
Pilar II: Apoyo a habilitadores de desarrollo y desafíos globales		

Flujos globales	SD	Metodología por construir
TOTAL (TOSSD 1)	543.560	
II-ELEMENTOS BAJO DISCUSIÓN		
Fondos privados movilizados con apoyo público	14.200	Estimación realizada por la OCDE
Créditos oficiales a la exportación	24.000	Estadísticas de la OCDE
TOTAL (TOSSD 2)	580.760	
AOD Desembolsos Brutos (para referencia)	169.558	
III-FLUJOS AJENOS A TOSSD		
Fondos privados movilizados con apoyo público	14.200	Estimación realizada por la OCDE
Créditos oficiales a la exportación	24.000	Estadísticas de la OCDE
Flujos privados a condiciones de mercado	353.288	Estadísticas de la OCDE
Inversión directa extranjera	151.939	Estadísticas de la OCDE
Otras inversiones	201.349	Estadísticas de la OCDE
Donaciones privadas	34.658	Estadísticas de la OCDE
Remesas	212.209	Estadísticas del Banco Mundial
TOTAL DE OTROS FUJOS	600.155	

El ensayo es valioso porque es el primero que ofrece una cifra de lo que puede ser movilizado como AOTDS (TOSSD), permitiendo, además, comparar la dimensión que tiene ese nuevo concepto con el más tradicional de la AOD. No obstante, la cifra que se ofrece solo puede tomarse como una primera estimación a la baja de lo que debiera figurar como AOTDS (TOSSD). La naturaleza parcial del ensayo (que es reconocida por el propio CAD) deriva de cuando menos tres insuficiencias muy visibles:

- En primer lugar, el reporte que se tiene de los flujos canalizados por proveedores que no son miembros del CAD es claramente incompleto. Se reportan cifras (en algunos casos, meras estimaciones) de 29 países y se hace una estimación de las aportaciones provenientes de China. A pesar del esfuerzo realizado, es claro que quedan fuera de registro una parte importante de los nuevos proveedores de cooperación (piénsese que solo en Latinoamérica existen cerca de 20 proveedores efectivos de cooperación).
- En segundo lugar, resta un trabajo por hacer para captar de forma más precisa y consistente los flujos de carácter no concesional, tanto de naturaleza bilateral como multilateral. Se ha partido para las cifras ofrecidas de los sistemas de registros de los Otros Flujos Oficiales, que son claramente deficientes, y de estimaciones e imputaciones a partir de los datos (de nuevo, incompletos) de los propios organismos.
- Pero acaso, en tercer lugar, el principal problema deriva de la incapacidad a estas alturas de definir los contenidos y las formas de medición que afectan al segundo pilar de AOTDS (TOSSD): el referido al apoyo a los habilitadores de desarrollo y para hacer frente a los desafíos globales. No sólo se desconocen los elementos que formarán parte de este pilar, sino también si se medirán el conjunto de las aportaciones, allá donde se realicen, las que implican salida de recursos desde el país proveedor o solo aquellas que lleguen a los países en desarrollo. En todo caso, ese componente no está cubierto en la estimación del CAD.

Si estos factores hacen sospechar que las cifras pueden estar infravaloradas, otros factores operan en sentido contrario. El más importante de ellos es el que se deriva de la doble contabilidad: pese a los

esfuerzos del CAD, es posible que alguno de los componentes de AOTDS (TOSSD) (particularmente el que afecta a los capitales privados movilizados o a los flujos no concesionales) sean objeto de una doble contabilización parcial. La dimensión de este efecto es, sin embargo, desconocida.

Con estas salvedades, la cifra de TOSSD I que se ofrece es de 543.560 millones de dólares, en un año en que la cifra de AOD fue de 160.558 millones de dólares: es decir, la cifra de TOSSD I multiplica por 3,2 la propia de la AOD. El coeficiente de multiplicación sería del 3,4 en el caso de la versión amplia de TOSSD.

5. UNA ESTIMACIÓN DE MÍNIMOS PARA ESPAÑA

Tras este recorrido, es posible realizar una primera estimación de AOTDS (TOSSD) para el caso de España, replicando –hasta donde es posible– los criterios y procedimientos utilizados por el CAD en su más reciente estimación agregada de este nuevo concepto (cuadro 2.3). Al igual que sucede en esta, también en la estimación referida a España hay lagunas informativas que dificultan ofrecer un panorama completo del conjunto de los elementos que se prevé va a integrar la nueva métrica. De forma adicional, y al igual que en el caso de la OCDE, es necesario aplicar supuestos y realizar estimaciones –sujetas, por tanto, a juicio– en algunos de los componentes. Así pues, las cifras ofrecidas no pueden ser tomadas sino como una estimación tentativa y de mínimos: es esperable que en el futuro estas deficiencias se corrijan, a medida en que la OCDE defina los procedimientos de registro a seguir y los países acopien la información demandada a través de procedimientos homologados.

Los datos se ofrecen en términos de desembolsos brutos referidos a los años 2013, 2014 y 2015, los tres últimos para los que existía información completa. La información correspondiente al Pilar I, referido a los flujos transfronterizos, se deriva esencialmente, en el componente bilateral, de los datos ofrecidos por el CAD sobre la AOD (donaciones y créditos concesionales) y Otros Flujos Oficiales (flujos no concesionales). En el caso de las donaciones se han deducido aquellos componentes de coste ejecutados en el propio país: básicamente, costes administrativos, becas a estudiantes de países en desarrollo, gastos de sensibilización para el desarrollo y costes de instalación de población refugiada. A su vez, en el componente multilateral se computan las aportaciones que son objeto de registro como ayuda (donaciones y créditos concesionales), a partir de las estadísticas de AOD, y los flujos no concesionales de la información complementaria que al respecto tiene la OCDE. En este último caso, se aplicó a España el porcentaje que corresponde a su participación en cada una de las instituciones implicadas (véase Anexo 2).

Por último, para conocer el capital privado movilizado con apoyo público imputable a España, se parte de los datos de la encuesta realizada por la OCDE (DCD/DAC/STAT, 2017, 21). Los datos de carácter estrictamente bilateral (correspondientes a FONPRODE) se computan en su totalidad y en el caso de los asignados a instituciones internacionales, se les aplica la alícuota correspondiente a la cuota de participación de España en esas instituciones. Al tiempo, los datos de la OCDE son un agregado de los años 2012/2015, de modo que en la presente estimación se asigna a cada año el valor referido a la ponderación que tiene cada uno en las cifras totales (al no disponer de información desagregada anual por institución) (véase Anexo 2).

Cuadro 2.3: Estimación agregada de AOTDS (TOSSD): España, 2013-2015 (millones de dólares brutos)

	2013	2014	2015	Explicación
I-COMPONENTES ACORDADOS				
Pilar I: Flujos Transfronterizos				
BILATERAL	1.121	535	603	
Donaciones	877	504	566	Derivado de la AOD, con excepción de los costes en el propio país
Créditos concesionales	103	27	31	Derivado de la AOD
Créditos no concesionales	141	4	6	Derivado de Otros Flujos Oficiales
MULTILATERAL	3.110	2.363	2.092	
Donaciones y créditos concesionales	1.042	1.412	1.047	Derivado de AOD
Crédito y otros instrumentos concesionales y no concesionales	1.068	951	1045	Imputado en función de la participación de España en las instituciones
Pilar II: Apoyo a habilitadores de desarrollo y desafíos globales				
Flujos globales	SD			Procedimiento por definir
TOTAL (TOSSD 1)	3.987	2.898	2.658	
II-ELEMENTOS BAJO DISCUSIÓN				
Fondos privados movilizados con apoyo público	432	522	650	Imputado a partir de la encuesta realizada por la OCDE
Créditos oficiales a la exportación	-	-	-	Reporte a la OCDE
TOTAL (TOSSD 2)	4.419	3.3420	3.308	
AOD Bruta (Por referencia)	2.577	2.118	1.798	

En esta primera aproximación, el concepto en su versión más restrictiva (TOSSD 1) multiplica la AOD por un coeficiente de en torno a 1,4/1,5, de acuerdo a los años; y en la versión ampliada (TOSSD 2), la multiplica por entre 1,6 y 1,8. Conviene reiterar, no obstante, que se trata de una versión de mínimos, al menos por un doble motivo. En primer lugar, porque como en el caso de la OCDE, en esta primera aproximación no se han considerado los recursos imputables al segundo pilar, referidos al apoyo a los habilitadores del desarrollo y los desafíos globales: un ámbito sobre el que no existen criterios claros de medición por parte del CAD. Y, en segundo lugar, porque el reporte de los fondos oficiales que no son AOD (captado a través del concepto de “otros fondos oficiales”) es especialmente deficiente en el caso español (lo que afecta muy especialmente a los instrumentos de apoyo al sector privado). Para superar estas limitaciones, es necesario complementar este enfoque con otro que parta de la información extraída de las propias fuentes españolas, considerando los instrumentos y partidas susceptibles de ser parte de la AOTDS (TOSSD). Tal es lo que se hace en los dos siguientes capítulos de este estudio.

CAPÍTULO 3: APOYO AL SECTOR PRIVADO Y A LAS INFRAESTRUCTURAS

Entre las aportaciones que AOTDS (TOSSD) incorpora a la medición del primer pilar, relacionada con los flujos transfronterizos dirigidos hacia los países en desarrollo, hay tres que merecen ser destacadas. En primer lugar, los recursos no concesionales de procedencia oficial, que no computan como AOD, se incorporan a la medición de AOTDS (TOSSD), siempre que tengan relación con objetivos de desarrollo. En segundo lugar, el conjunto de recursos privados movilizados con apoyo público parece que van a formar parte de AOTDS (TOSSD), si bien, por el momento, la OCDE no ha logrado una posición final consensuada al respecto. Y, finalmente, los fondos movilizados por la acción multilateral, particularmente aquellos relacionados con las agendas nacionales de desarrollo, serán parte de este primer pilar de AOTDS (TOSSD), dejando aparte aquellos relacionados con habilitadores de desarrollo y desafíos globales que debieran formar parte del segundo pilar.

Pues bien, a estos tres ámbitos se refiere el presente capítulo; y en los tres existen todavía indeterminaciones en las formas de cómputo que obligan a avanzar con cautela, manejando escenarios alternativos de decisión. El primer problema afecta a qué parte de los fondos oficiales no concesionales se consideran como parte de AOTDS (TOSSD). El Compendium se refería a aquellos con impacto de desarrollo, mientras que diversas voces críticas —entre otras la del UN CDP— sugieren que solo computen aquellos que tengan un propósito claro de desarrollo. Este segundo criterio es más restrictivo que el primero, por lo que la decisión que se adopte determinará el perímetro de este primer pilar. Como se verá más adelante, este aspecto afecta de forma muy clara al caso español.

Un segundo problema tiene relación con los recursos privados movilizados con apoyo público. Como se ha señalado, no está decidido que estos recursos formen parte de AOTDS (TOSSD) y, caso que se consideren parte, si se integran en el cómputo agregado o se reportan de forma separada. Adicionalmente, el alcance de esta medida quedará condicionado por aquellos recursos oficiales que son elegibles como AOTDS (TOSSD), lo que remite a lo señalado en el punto anterior. No parece razonable que computen como AOTDS (TOSSD) recursos privados movilizados con fondos públicos que, en sí mismos, no son parte de ese concepto.

Por último, en el caso de la acción multilateral, la medición de los outputs de las instituciones multilaterales y de los recursos movilizados queda afectada por cómo se defina el perímetro del segundo pilar y por la decisión que se adopte sobre los recursos privados movilizados, tal como se señala en el párrafo anterior.

Como se ve, las indeterminaciones son plurales. Aun así, es posible hacer una aproximación fundada, aunque cautelosa, a las aportaciones que España realiza en este ámbito, muy relacionadas con el apoyo al sector privado y al desarrollo de las infraestructuras. De forma más precisa, esas aportaciones se pueden dividir en tres ámbitos: el apoyo al sector privado tanto desde la cooperación como desde el apoyo a la internacionalización de la empresa española (ambos de tipo bilateral) y el apoyo al desarrollo de infraestructuras, principalmente canalizado por la vía multilateral. Los tres primeros epígrafes del capítulo se dedican a estos tres ámbitos, distinguiendo en cada caso entre los recursos públicos canalizados y aquellos otros privados que son movilizados para el desarrollo gracias a los

primeros. El cuarto epígrafe ofrece unos breves apuntes sobre una cuestión interesante pero que no forma parte del objeto del estudio, como es la visión del sector privado respecto a la creación de esta nueva métrica. Por último, el quinto epígrafe ofrece algunas reflexiones a partir del análisis expuesto.

I. APOYO BILATERAL AL SECTOR PRIVADO DESDE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Desde la cooperación bilateral al desarrollo española, el principal instrumento canalizador de apoyo al sector privado es el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), mientras que en la movilización de recursos privados TOSSD serían relevantes además del propio FONPRODE, los recursos movilizados por las alianzas público-privadas que establecen distintos departamentos de la AECID y, sobre todo, las subvenciones que la propia AECID canaliza a través de ONGD.

1.1. Recursos canalizados: Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)

El Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) se crea en 2010 como uno de los herederos del extinto Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) con la finalidad explícita y única de contribuir al desarrollo. Concretamente, como se especifica en el Artículo 1º de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, por la que se crea el instrumento, FONPRODE busca contribuir a “la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos.”

La responsabilidad de la gestión de FONPRODE se sitúa en el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, si bien la gestión diaria en relación con este instrumento se lleva a cabo desde la Oficina de FONPRODE, encuadrada como un Departamento en la Dirección General de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera de la AECID. Cabe señalar también el papel que juegan otras dos instituciones en el funcionamiento de FONPRODE: COFIDES, la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo, que es la entidad de apoyo en la identificación de las operaciones a realizar por el Fondo, mientras el ICO, el Instituto Oficial de Crédito, ejerce como agente financiero del Fondo, y es el encargado de efectuar por cuenta del Estado los desembolsos, cobros y demás gestiones relacionadas con el seguimiento financiero de las operaciones derivadas de FONPRODE.

Con cargo a FONPRODE pueden realizarse cuatro tipos de operaciones. En primer lugar, operaciones de deuda (préstamos y créditos) tanto al sector público como al privado. Aquí se encuadra de hecho el apoyo financiero que la cooperación española presta a las entidades de microfinanzas, anteriormente canalizado a través del Fondo para la Concesión de Microcréditos. El marco legal de FONPRODE especifica que estas operaciones de deuda deben ser no ligadas, y que en ningún caso pueden servir como un instrumento de apoyo a la internacionalización de la empresa española.⁴⁸ En segundo lugar, FONPRODE puede realizar operaciones de capital, mediante la adquisición de

⁴⁸ Este marco legal está constituido por la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, junto con el Real Decreto 597/2015, de 3 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

participaciones en vehículos financieros de inversión que redirigen los recursos que captan de sus financiadores hacia el sector productivo de los países en desarrollo. En tercer lugar, FONPRODE puede hacer aportaciones a Instituciones Financieras de Desarrollo internacionales y, en cuarto lugar, tiene también la capacidad de realizar donaciones.

Este abanico relativamente amplio de operaciones disponibles se ve restringido en dos sentidos. Por una parte, la propia Ley del instrumento señala en su artículo 2 que todas las operaciones financiadas con cargo al Fondo deben ser computables como AOD. Es esta una limitación que no tienen otros instrumentos homólogos manejados por los donantes del CAD y que necesariamente restringe el tipo de operaciones que pueden ser contempladas por el instrumento. Por otra parte, existe un requerimiento adicional que emana de las directrices del gobierno para el control del déficit público, según el cual ninguna de las operaciones con cargo a FONPRODE puede tener impacto en el déficit público.

La combinación de estas dos restricciones limita mucho en la práctica la operativa del Fondo. En cuanto a las operaciones de deuda, éstas deben tener siempre el grado de concesionalidad necesario para ser computables como AOD, lo que descarta la cooperación reembolsable no concesional. Además, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) debe valorar que las perspectivas de recobro del principal de cada operación de deuda son lo suficientemente claras como para poder considerar el desembolso inicial por dicha operación como la creación de un nuevo activo exterior para España y no como un gasto que pueda comportar déficit.

En el caso de las operaciones de capital las opciones son igualmente escasas. Con cargo al Fondo solo pueden adquirirse participaciones en Vehículos de Inversión no estructurados, pues solo en este caso la operación cumple simultáneamente con los requisitos de ser AOD y no impactar en el déficit (porque se considera de nuevo que España adquiere un activo exterior y eso no constituye un gasto contable).⁴⁹ No es posible invertir en vehículos de inversión estructurados, pues solo computa como AOD la adquisición de participaciones en el tramo de “primeras pérdidas”, pero esto no se considera adquisición de activo sino gasto, y por lo tanto impacta en el déficit. Por último, la cuarta modalidad disponible en principio, la donación, está también vedada de facto porque supone automáticamente un gasto con impacto en el déficit público.

Las restricciones mencionadas tienen importantes consecuencias para el presente análisis. La exigencia de que las operaciones del Fondo computen como AOD supone directamente que no hay potenciales recursos AOTDS (TOSSD) canalizados a través de FONPRODE, aparte de los que ya se están computando como AOD.

1.2. Recursos privados movilizados: FONPRODE y APPD y ONGD

La principal contribución al AOTDS (TOSSD) desde la cooperación al desarrollo bilateral proviene de los recursos privados movilizados gracias a diferentes operaciones computables como AOD, donde destaca muy especialmente el papel movilizador de las ONGD. Como es sabido, las ONGD reciben subvenciones, a través de distintos mecanismos, en función de las propuestas que elevan a los financiadores públicos (sea AECID, sean gobiernos autónomos o corporaciones locales). Los fondos públicos aportados a través de estas vías forman parte de la AOD, pero no así los recursos que las propias ONGD aportan para la financiación de esas actividades, que detraen de las cuotas

⁴⁹ El criterio que determina qué operaciones de capital pueden computar como AOD está actualmente sujeto a revisión en el seno del CAD.

de sus socios, de donaciones privadas o de campañas de captación de recursos. Pues bien, en el año 2015, estas organizaciones reportan que recibieron financiación pública por un total equivalente a 257 millones de euros (de los que el 91% procede de instituciones españolas), a los que se suma un total de 296,18 millones de euros de origen privado (CONGDE, 2016) , que cabe considerar en su totalidad como parte de AOTDS (TOSSD).

En segundo lugar, cabe citar también los recursos privados movilizados para el desarrollo por las operaciones de AOD reembolsable con cargo a FONPRODE. En este sentido, la Oficina de FONPRODE reportó a la encuesta que al efecto realizó el CAD, publicada en julio de 2017, que se había logrado movilizar mediante las participaciones en vehículos de inversión adquiridas con cargo al Fondo la cifra de 51,2 millones de dólares de recursos privados para el periodo 2012-2015, lo que supone una estimación para el año 2015 de 16,9 millones de dólares movilizados, unos 15 millones de euros.⁵⁰

Por último, formarían parte de ese capítulo también las aportaciones privadas que distintos departamentos de AECID atraen para la promoción del desarrollo mediante distintas iniciativas. La primera de estas iniciativas es la convocatoria de subvenciones para la realización de proyectos de innovación para el desarrollo, lanzada anualmente desde 2014 por la Unidad de Empresa y Desarrollo de la AECID, y que supone la puesta en marcha de iniciativas en que se aúnan recursos públicos (hasta el 70% del presupuesto total de la iniciativa) con recursos privados de, como mínimo, dos entidades de naturaleza distinta (ONGD, Universidades o Empresas) que deben presentar de forma conjunta las propuestas. La aportación privada en el conjunto de estas iniciativas, como mínimo el 30% de cada uno de los presupuestos subvencionados, es claramente candidata a computarse como AOTDS (TOSSD) en la categoría de recursos privados movilizados para el desarrollo gracias a la acción pública.

La subvención total que otorgó la AECID en 2015 para esta convocatoria fue de 3 millones de euros, importe que supone, como mucho, el 70% de la suma de los presupuestos de todas las iniciativas subvencionadas. Así, puede deducirse que la aportación no-AECID sería como mínimo de 1,29 millones de euros, aunque podría ser mayor en el caso de que la aportación de los solicitantes fuera superior al 30% de lo presupuestado. Este hecho no puede conocerse porque la información disponible en la Unidad de Empresa y Desarrollo no ofrece el total presupuestado de las iniciativas, sino únicamente la cuantía que recibe cada una de ellas en concepto de subvención.

En el caso de las ONGD y Universidades, otra dificultad es que los recursos que aportan a la iniciativa subvencionada por AECID podrían provenir a su vez de fondos públicos ya computados como AOD (por ejemplo, a través de una subvención previa de otra entidad pública), algo imposible de analizar con la información con la que cuenta AECID. Además, ni siquiera se puede estimar una horquilla para la magnitud de este potencial efecto de doble cómputo porque no se conoce exactamente la composición de los consorcios que se presentan a la convocatoria, ni tampoco la carga presupuestaria que asume cada uno de ellos. En conclusión, la cifra de 1,29 millones de euros debe tomarse con cautela, suponiendo que se trata de una aproximación plausible de los recursos privados aportados.

La segunda iniciativa por la que AECID moviliza recursos privados mediante sus actuaciones bilaterales es la constituida por las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD). El apoyo a estas alianzas, cuya identificación y gestión es facilitada por la Unidad de Empresas y Desarrollo de la AECID,

⁵⁰ Véase el capítulo 2 (y los detalles metodológicos en el anexo 2) para la estimación de los recursos movilizados por FONPRODE en dólares. Para obtener el dato en euros se ha utilizado un tipo de cambio de EUR 1= USD 1,1095, que corresponde al valor medio del tipo de cambio EUR/USD para 2015, según el Banco Central Europeo.

corresponde presupuestariamente a distintas Direcciones sectoriales de la Agencia. De nuevo, la aportación de los socios privados es claramente computable como AOTDS (TOSSD) en la categoría de recursos privados movilizados para el desarrollo. El contacto con las distintas Direcciones de la AECID ha permitido recopilar datos de estas iniciativas.

Los volúmenes de recursos privados movilizados mediante estas APPD, juntamente con la movilización desde FONPRODE, desde la convocatoria de innovación para el desarrollo y, sobre todo, desde las ONGD, suponen un total de recursos privados movilizados por la cooperación bilateral española en 2015 de 313,84 millones de euros (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Recursos privados movilizados para el desarrollo en 2015 por la cooperación bilateral española

	Millones EUR
AECID – Subvenciones a ONGD	296,18
FONPRODE	15,23
AECID-convocatoria de innovación para el desarrollo	1,29
AECID - APPD Dirección Relaciones Culturales	0,35
AECID - APPD Dirección América Latina y Caribe	0,79
TOTAL	313,84

2. APOYO BILATERAL AL SECTOR PRIVADO DESDE LA POLÍTICA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA ESPAÑOLA

El apoyo público a la internacionalización de la empresa española supone un volumen de operaciones muy relevante que se llevan a cabo en países en desarrollo y que podrían computar como recursos AOTDS (TOSSD), a pesar de no ser parte de la AOD. El entramado de entidades e instrumentos de las que España dispone en este ámbito es amplio. Por una parte, hay tres vías de apoyo a la inversión exterior de las empresas españolas, financiación, avales y seguros, que implican la participación de cuatro entidades de diverso carácter, como son la Secretaría de Estado de Comercio, la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo (COFIDES), el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE). Aparte del apoyo a la inversión, hay también apoyo a la actividad exportadora de las empresas españolas, ya sea mediante financiación o seguros, siendo en este caso relevantes la Secretaría de Estado de Comercio, ICO y CESCE. El cuadro 3.2 ofrece una panorámica de conjunto de todas estas instituciones que se han mencionado, así como de los instrumentos concretos que cada una de ellas gestiona por cuenta del Estado.

Cuadro 3.2. Apoyo público a la internacionalización de la empresa española: modalidades, entidades e instrumentos

Ámbito	Modalidad de apoyo	Entidad canalizadora	Instrumento
Apoyo público a la inversión exterior española	Financiación	Secretaría Estado Comercio	- Financiación (deuda): • Fondo FIEM: financiación a la inversión en términos comerciales - Agente financiero: ICO
		COFIDES	- Financiación (capital o cuasi-capital) • Fondo FIEX • Fondo FONPYME - COFIDES es agente gestor (no solo financiero, también diseño e identificación) de estos dos instrumentos
		ICO	- Financiación (deuda) • Líneas de mediación: línea ICO para la internacionalización • Financiación directa: préstamos - ICO es agente financiero para FIEM y CARI
	Avales		- Financiación directa: avales
	Seguros	CESCE	- Seguros de inversión
Apoyo público al comercio exterior español	Financiación	Secretaría Estado Comercio	- Financiación (deuda) • Fondo FIEM: financiación a la compra de exportaciones en términos comerciales • Fondo FIEM: financiación a la compra de exportaciones en términos concesionales (préstamo al sector público de países en vías de desarrollo, con garantía soberana)*
		ICO	- Financiación (deuda) • Líneas de mediación-Línea ICO exportadores
	Seguros	CESCE	- Seguros de crédito a la exportación
		Secretaría Estado Comercio	- CARI (cobertura del riesgo de tipo de interés) - Agente financiero: ICO

Fuente: elaboración propia^{*9}

(*El término “concesional” se refiere al criterio de concesionalidad según el consenso de la OCDE para la financiación de las exportaciones, y no al criterio de concesionalidad del CAD para el cómputo de operaciones de AOD)

De entre los instrumentos de apoyo que se mencionan en el cuadro 3.2, cinco son los relevantes en cuanto a recursos canalizados computables como AOTDS (TOSSD): los dos tipos de líneas de financiación (mediación y financiación directa) del ICO, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), gestionado por la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, y los fondos FIEX y FONPYME gestionados por COFIDES.

En cuanto a los recursos privados movilizados para el desarrollo desde la política de internacionalización de la empresa, serán relevantes de nuevo los cinco instrumentos mencionados anteriormente (en la medida en que logran que la financiación privada se añada a los recursos públicos que canalizan), a los que cabe añadir los seguros de CESCE (tanto para el crédito a la exportación como para la inversión), el Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI) de la Secretaría de Estado de Comercio y los avales que ofrece el ICO para facilitar la financiación privada de proyectos de inversión de empresas españolas en el exterior.

2.1. Recursos canalizados: el Instituto de Crédito Oficial

El Instituto de Crédito Oficial es una entidad pública de crédito, adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (ICO, 2015). Su objetivo es promover la actividad económica de forma que se impulsen el crecimiento y el desarrollo del país, así como la mejora en la distribución de la riqueza nacional. El capital de la entidad es 100% público, y una de las funciones del ICO es la de ejercer de Agencia Financiera del Estado, gestionando por cuenta de éste diversos instrumentos de canalización de financiación pública. Ahora bien, el ICO no recibe dotación presupuestaria alguna por lo que ha de financiarse mediante préstamos y emisión de deuda, debiendo regirse su funcionamiento por el principio de equilibrio financiero.

No hay conexión explícita entre los propósitos del ICO y la promoción del desarrollo en el exterior de España. Aun así, hay actividades del ICO que son susceptibles de ser computadas como AOTDS (TOSSD), porque suponen una canalización de recursos públicos destinados a promocionar la inversión o la exportación hacia países en desarrollo que podrían tener un impacto en términos de desarrollo. Estas actividades son de dos tipos: líneas de mediación y financiación directa.

Las líneas de mediación permiten al ICO apoyar el tejido empresarial mediano y pequeño, a través de entidades de crédito privadas que hacen de intermediarias y asumen el riesgo de crédito de las operaciones. Para nuestro propósito, nos interesan la “línea ICO-exportadores”, que facilita la liquidez para que las empresas exportadoras cubran sus costes de producción o reciban anticipadamente el cobro de sus pedidos de exportación, y la “línea ICO-internacional”, que proporciona liquidez a empresas españolas que desean invertir en el exterior.

La financiación directamente formalizada por el ICO es una segunda modalidad de apoyo a la internacionalización de la empresa, normalmente destinada a acompañar y facilitar la participación de empresas españolas en grandes proyectos en el exterior, públicos o privados. Bajo esta modalidad, el ICO puede otorgar préstamos, asumiendo riesgo de crédito en la operación, y también puede ejercer de avalista para facilitar que la empresa obtenga la financiación que necesita de una entidad privada.

Las operaciones realizadas con cargo a los instrumentos mencionados, cuando las actividades financiadas de inversión o exportación se dirigen hacia países en desarrollo, son candidatas a formar parte del TOSSD, siempre que el criterio de elegibilidad para formar parte de AOTDS (TOSSD) sea el impacto en desarrollo que en teoría cabe atribuir a dichas actividades, cuestión pendiente aún de determinar a la que ya se ha aludido en el capítulo I. Si ese fuera el caso, se computaría como AOTDS (TOSSD) la financiación destinada a actividades o sectores de países en desarrollo cuyo impulso se entienda que revierte claramente en objetivos de desarrollo (que no tendrían por qué ser todos).

Ahora bien, muy distinta sería la situación si el criterio de elegibilidad se basa finalmente en que el objetivo de promoción del desarrollo esté presente como criterio rector (aunque no necesariamente

único) de los instrumentos de financiación. En ese caso, la financiación del ICO, independientemente del sector productivo en que revierta, no sería computable como AOTDS (TOSSD), pues el objetivo de promoción del desarrollo no figura entre los criterios normativos por los que se rige actualmente el ICO. Esto es confirmado por las personas entrevistadas, en el sentido de que lo único relevante en cuanto al país en el que se va a llevar a cabo la operación financiada es si el ICO asume un riesgo de crédito estimado mayor o menor, pero en ningún caso su nivel de desarrollo ni mucho menos en qué medida la operación financiada tiene impacto de desarrollo en el receptor.

2.2. Recursos canalizados: el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM)

El Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) es un instrumento de canalización de recursos públicos creado en 2010 como uno de los herederos (junto a FONPRODE) del FAD. Si FONPRODE se dedicaba a la promoción del desarrollo, FIEM pretende “promover las operaciones de exportación de las empresas españolas, así como las de inversión española directa en el exterior”, como se especifica en el artículo 2 de la Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, que crea este instrumento.⁵¹

La única conexión explícita con la promoción del desarrollo en el marco legal que regula el funcionamiento de FIEM es muy débil, y se encuentra en el artículo 3 de la mencionada Ley, donde se alude de forma genérica a la coherencia de políticas para el desarrollo como uno de los principios (de hecho, el último de los enumerados) que guiarán la gestión del Fondo. Adicionalmente, se prohíbe el apoyo a exportaciones de material militar o de material vinculado a servicios sociales como educación, salud o nutrición.

Esta tenue conexión con la promoción del desarrollo en el marco legal desaparece por completo en el sitio web de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, responsable de la gestión práctica del FIEM, donde se explicita que el Fondo tiene “el objetivo único de ofrecer apoyo financiero oficial a la internacionalización de las empresas españolas en línea con los nuevos retos y necesidades del comercio internacional”. La separación entre FIEM y la promoción del desarrollo, por último, queda también patente en el artículo 1 de la Ley que crea el Fondo, donde se especifica que “Los recursos comprometidos y desembolsados en cada ejercicio con cargo al FIEM no podrán ser considerados en ningún caso como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).”

FIEM presta apoyo a la empresa española para su internacionalización a través de dos modalidades de financiación (MINECO, 2015). La primera es la financiación reembolsable ofrecida en régimen de cofinanciación a prestatarios extranjeros para que adquieran exportaciones españolas de bienes y servicios. Esta financiación puede ser “comercial”, cuando se ofrece en condiciones similares a las disponibles en el mercado, o “concesional”, cuando es más ventajosa para el prestatario que la que podría obtener en el mercado privado. En este contexto, el calificativo “concesional” se refiere al consenso de la OCDE, referido a las medidas admisibles de apoyo a la exportación, y no al criterio del CAD para determinar si una operación de financiación reembolsable es computable como AOD. La financiación concesional que ofrece FIEM va destinada a entidades públicas (estatales o locales) de países en desarrollo, siempre con garantía soberana, y es evidentemente una financiación de tipo

⁵¹ El marco legal que regula el funcionamiento de FIEM se completa con el Real Decreto 1797/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Internacionalización de la Empresa. Como ocurría con FONPRODE, el agente financiero del estado para todo lo relacionado con FIEM es el ICO..

ligado, pues los fondos se destinan necesariamente a la adquisición de bienes y servicios exportados por empresas españolas.

La segunda modalidad de actuación de FIEM es el apoyo a la actividad inversora privada en otros países. Mediante diversos instrumentos de deuda (nunca de capital) se financia a empresas extranjeras que o bien están participadas por empresas españolas (lo que facilita la expansión internacional de estas últimas) o bien van a llevar a cabo una actividad inversora que incluye la adquisición de bienes de fabricación española.

En principio, las operaciones realizadas con cargo a FIEM, cuando los prestatarios se localizan en países en desarrollo, son candidatas a formar parte del AOTDS (TOSSD), aunque la cuestión es incierta por la indefinición del criterio de elegibilidad, lo que remite de nuevo a la discusión ya expuesta respecto al caso del ICO. La primacía que para FIEM tiene el objetivo de la internacionalización de la empresa española es ya evidente en el carácter completamente ligado de la financiación concedida, pues ésta, aunque se dirija hacia entidades públicas o privadas de países en desarrollo, acaba revirtiendo necesariamente bien en facturación para empresas españolas bien en financiación para las empresas extranjeras por ellas participadas.

Pero el principal problema para incluir estas operaciones como TOSSD es, al igual que sucede con las del ICO, que el objetivo de promoción del desarrollo está completamente ausente en el mandato legal que ordena el funcionamiento de FIEM. Las impresiones recibidas desde la Secretaría de Estado de Comercio en el transcurso de las entrevistas respecto a la orientación del instrumento apuntan exactamente en la misma dirección. La gestión se lleva a cabo acorde con el mandato legal, de forma que ninguna consideración en materia de desarrollo es tomada en cuenta para decidir qué operaciones reciben financiación. La inclusión de este componente en AOTDS (TOSSD) dependerá, en primer lugar, de la propia definición que se adopte a escala internacional respecto al tipo de vínculo que se reclame entre los instrumentos elegibles y los propósitos de desarrollo; y, en segundo lugar, de la propia decisión que se adopte por parte española acerca de la inclusión o no de estos componentes en la esfera de la nueva métrica de la financiación del desarrollo.

2.3. Recursos canalizados: el Fondo para Inversiones en el Exterior (FIEX) y el Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME)

El Fondo para Inversiones en el Exterior (FIEX) y Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME) son dos instrumentos de canalización de recursos públicos adscritos a la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Ambos se crean en 1997 con el objetivo de promover la internacionalización de la actividad de las empresas españolas en general (FIEX) y de aquellas de pequeño y mediano tamaño en particular (FONPYME). No hay ninguna alusión al propósito de promover el desarrollo ni en la Ley que crea ambos fondos ni en el reglamento que ordena su funcionamiento.⁵²

Aunque la Secretaría de Estado de Comercio es responsable de la supervisión de las operaciones realizadas con cargo a FIEX y FONPYME, la gestión corriente de dicho instrumento en todos los ámbitos, tanto técnico (identificación de operaciones) como legal (formalización de contratos) y

⁵² La Ley por la que se crean ambos Fondos es la LEY 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. El reglamento por el que se rige su funcionamiento se publica en el Real Decreto 321/2015, de 24 de abril.

financiero (gestión de pagos y cobros), corre por cuenta de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES).

COFIDES es una sociedad mercantil estatal, el 53% de cuyo capital es de propiedad pública. La misión de COFIDES, según se define en la Memoria de Actividades de la sociedad de 2015, es “promover, mediante recursos financieros propios y los fondos que gestiona, la internacionalización de la empresa española en países preferiblemente en desarrollo, y también en aquellos desarrollados considerados como prioritarios por la Administración Económica y Comercial española. Asimismo, tiene como misión, por su específica actividad, contribuir a la consolidación del crecimiento económico de España, así como promover el desarrollo de los países destinatarios de las inversiones que son objeto de apoyo por COFIDES.” (COFIDES 2015a:2).

La implicación de COFIDES en la promoción del desarrollo es incluso más explícita en su sitio web, donde se apunta de nuevo claramente al doble objetivo de la entidad: “La misión de COFIDES contempla dos aspectos que se interrelacionan entre sí: contribuir a la internacionalización de la economía y las empresas españolas y al desarrollo de los países receptores de las inversiones”. Adicionalmente, se especifica en qué pretende COFIDES que se traduzca su acción inversora, desde el punto de vista del desarrollo: “Las inversiones que apoya COFIDES promueven el desarrollo social, medioambiental y económico de los países receptores y persiguen contribuir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y Sostenibles definidos por Naciones Unidas”.

Así pues, para COFIDES la promoción del desarrollo de los países receptores de la financiación que ofrece es un objetivo explícito, aunque sea de menor rango que contribuir a la internacionalización de la empresa española. La implicación de COFIDES en la promoción del desarrollo es coherente con su pertenencia a EDFI (European Development Finance Institutions), un “club” de instituciones bilaterales de financiación del desarrollo que declara como rasgo común a todos sus miembros el interés en promover la inversión en las economías en desarrollo a la vez que se logran promover en ellas impactos positivos en términos de desarrollo.

Si FIEM apoya a la internacionalización de la empresa española mediante instrumentos de deuda (ya fuera para financiar a la propia empresa o sus participadas o para financiar las compras de sus clientes), COFIDES utiliza una estrategia distinta y complementaria. Los fondos FIEX y FONPYME permiten canalizar financiación pública que ayude a la internacionalización del tejido empresarial español en forma de capital. Es decir, con cargo a estos dos Fondos el sector público adquiere de forma temporal participaciones en empresas españolas que pretenden internacionalizarse o bien en vehículos de inversión que financian a dichas empresas.

La parte de la financiación canalizada mediante FIEX y FONPYME que se destina a países en desarrollo (que no es el 100% porque estos fondos permiten financiar actividades en cualquier país que no sea España) es susceptible de ser considerada parte de TOSSD. Como en los casos de ICO y FIEM, hay aquí también cierto espacio para el debate, que se expresa en el propio marco normativo, ya que si bien la promoción del desarrollo aparece como un mandato claro, aunque secundario, para COFIDES, ninguno de los dos instrumentos de canalización de recursos que gestiona por cuenta del Estado, y que suponen de hecho la gran mayoría de operaciones de la entidad, tiene a la promoción del desarrollo como propósito expreso.⁵³

Más allá de este dilema en el terreno normativo, parece que, en los últimos años, los gestores

⁵³ COFIDES también realiza operaciones por cuenta propia, pero la gestión por cuenta del Estado de FIEX y FONPYME es su actividad más relevante, suponiendo por ejemplo el 84% de toda la financiación bruta desembolsada en 2016.

de COFIDES se muestran más interesados en tomar en cuenta el impacto de desarrollo de las operaciones como uno, entre otros, de los criterios de decisión. Para estimar el impacto de desarrollo recurren a una herramienta –desarrollada por su homóloga alemana DEG- que permite calificar los proyectos que optan a la financiación de COFIDES en función de su contribución al desarrollo del país receptor en términos de crecimiento inclusivo, progreso social y protección medioambiental (COFIDES, 2015b). No existe una calificación mínima requerida para optar al apoyo de COFIDES, pero tal y como clarifican las personas entrevistadas, cuanto mayor sea la calificación, mayores son las opciones de lograr dicho apoyo. La Memoria de Sostenibilidad de la entidad (COFIDES, 2015b) ofrece además un panorama ilustrativo del seguimiento que se da a esta cuestión, que incluye el impacto de desarrollo de los proyectos vivos de la cartera, así como la cuantificación de la contribución de dichos proyectos a la agenda de los ODM y, actualmente, de los ODS.

En definitiva, parece existir una preocupación de COFIDES por acercarse a la práctica de sus homólogas europeas, incorporando criterios de desarrollo en la gestión de los instrumentos FIEX y FONPYME. Ello no se derivaría tanto de los marcos legales existentes referidos a dichos instrumentos, que en modo alguno aluden a la promoción del desarrollo, sino del reconocimiento por parte de la institución de uno de sus mandatos originarios, en consonancia con lo que realizan las instituciones homólogas, agrupadas en EDFI. Que el impacto de desarrollo apenas se contemplase en la gestión de COFIDES en el pasado era una clara anomalía en el contexto internacional, que ahora se quiere corregir. De lo anterior se deduciría que los fondos canalizados por COFIDES son candidatos a computar como parte de AOTDS (TOSSD) mucho más claramente que los gestionados por ICO y FIEM.

2.4. Recursos privados movilizados: financiación (ICO, FIEM, FIEX y FONPYME), avales (ICO), seguros de tipo de interés (CARI) y seguros de exportación e inversión (Compañía Española de Seguros de Crédito para la Exportación-CESCE)

En los casos de la financiación directa del ICO, de FIEM o de FIEX y FONPYME, la discusión respecto a la inclusión de los recursos públicos que canalizan estos instrumentos como AOTDS (TOSSD) (ya sea como apoyo a la inversión o a la exportación) se traslada igualmente al ámbito de los recursos privados que dichos instrumentos apalancan.

El ICO, cuando ofrece financiación directa mediante préstamos a grandes proyectos en los que participan empresas españolas en el exterior, forma parte habitualmente de operaciones sindicadas de financiación en las que también participan otros prestamistas privados. Los recursos aportados por éstos podrían ser considerados como “recursos privados movilizados” y entrar a formar parte de AOTDS (TOSSD). Lo mismo puede decirse de los avales que, encuadrados en la misma línea de financiación directa, también permiten al ICO apoyar la internacionalización de las empresas españolas. Las operaciones de financiación privada que son posibles gracias al aval del ICO podrían considerarse parte de la nueva métrica.

El caso de FIEM es parecido al de la financiación directa del ICO. Con cargo a FIEM suelen financiarse muchas iniciativas en régimen de cofinanciación, es decir, que FIEM solo estaría aportando una parte del coste total del proyecto. En el caso de que el resto del coste fuera aportado por financiadores privados, habría aquí espacio para considerar estos recursos como parte de AOTDS (TOSSD). Algo completamente análogo puede decirse de FIEX y FONPYME, los fondos gestionados por COFIDES que habitualmente apalancan recursos privados adicionales, en forma de capital o deuda. En todos los casos mencionados, los recursos privados movilizados debieran computarse como AOTDS (TOSSD), si se computa como tal la financiación pública que los atrajo.

Es muy relevante también la capacidad de movilización de recursos privados a partir de garantías o seguros públicos. Un primer ejemplo en este sentido es el Contrato de ajuste recíproco de intereses (CARI), instrumento bajo el control de la Secretaría de Estado de Comercio, pero gestionado en nombre del estado por el ICO. El CARI funciona como un seguro de cobertura de riesgo de tipo de interés y es útil para facilitar que entidades crediticias privadas financien a largo plazo y a tipo de interés fijo la actividad exportadora de las empresas españolas. Mediante este instrumento, el financiador privado está cubierto del riesgo que asume por el incierto comportamiento futuro de los tipos de interés, lográndose de esta forma que le resulte más atractivo financiar la actividad exportadora en términos favorables y a largo plazo.

El marco legal que rige el CARI en la actualidad no hace referencia alguna a la promoción del desarrollo como uno de los criterios que ordena la utilización de este instrumento, que está explícita y únicamente concebido para contribuir a la internacionalización de la empresa española.⁵⁴ El conjunto de operaciones de financiación de la exportación que son posibles gracias a la utilización de un instrumento público como CARI podrían computar como AOTDS (TOSSD), pero, de nuevo, aparece el problema de la falta de voluntad de promoción del desarrollo en el marco legal correspondiente y en los criterios de decisión de sus gestores.

Un segundo ejemplo de movilización de recursos privados mediante seguros es la Compañía Española de Seguros de Crédito para la Exportación (CESCE), una sociedad mercantil de la que el Estado es accionista mayoritario al aportar el 50.25% de su capital social (CESCE, 2016). CESCE asegura operaciones de mercado que empresas españolas llevan a cabo en el exterior. Una parte de su actividad es por cuenta propia, pero otra, la que interesa a este estudio, consiste en gestionar la cobertura por cuenta del Estado de determinados riesgos de la internacionalización de la economía española, concretamente los que asumen las empresas españolas al realizar inversión directa en el exterior y también los asumidos por las entidades financieras, españolas o extranjeras, que financian a quienes adquieren exportaciones españolas.

La Ley 8/2014, de 22 de abril, constituye la pieza clave del marco legal bajo el que opera CESCE como gestor del seguro por cuenta del Estado. En dicha ley (Artículo 1) se razona que la cobertura de los riesgos de internacionalización que asumen las empresas es “un servicio de interés económico general como instrumento del sistema español de apoyo financiero oficial a la internacionalización de la actividad de las empresas españolas”. En el artículo 3 de esa misma ley se especifica que el Estado dirigirá su actividad aseguradora a las operaciones de interés estratégico para la internacionalización de las empresas, observando que los proyectos merecedores de cobertura cumplan con los estándares internacionales aceptados por España en materia de transparencia y buen gobierno, además de que adopten medidas adecuadas de prevención y mitigación de riesgos medioambientales. En suma, la promoción del desarrollo no es un criterio que observar por parte de CESCE en cuanto a su actividad por cuenta del estado, que se rige únicamente por el principio de apoyar la internacionalización de la empresa española.

A efectos de este estudio, hay dos instrumentos relevantes de entre los que maneja CESCE. El primero y principal es el seguro emitido para crédito a la exportación, en virtud del cual el Estado ofrece su garantía soberana para hacer posibles operaciones de exportación. Un ejemplo sería el de una entidad financiera que, gracias a la garantía que aporta CESCE por cuenta del Estado, acepta

⁵⁴ Este marco legal lo conforman, principalmente, la Ley 11/1983 de 16 de agosto, sobre medidas financieras de estímulo a la exportación, y el Real Decreto 677/1993, de 7 de mayo, aprobando el Reglamento de procedimiento para la concesión de apoyo oficial al crédito a la exportación mediante Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses.

financiar la compra de bienes o servicios españoles por parte de una empresa extranjera. En cuanto a la promoción de las exportaciones españolas, CESCE cumpliría un papel complementario al de FIEM. Si FIEM ofrecía la financiación al comprador de exportaciones, CESCE le avalaría para que obtuviera dicha financiación de una entidad privada.

Un segundo instrumento que utiliza CESCE, de menor importancia en cuanto al volumen de garantías que implica, es el seguro de inversiones, en virtud del cual el Estado asegura total o parcialmente una actividad inversora de una empresa española en el exterior ante determinadas contingencias.

A efectos de cómputo de AOTDS (TOSSD), si las garantías por cuenta del Estado que gestiona CESCE posibilitan operaciones de exportación o inversión a países en desarrollo, el valor monetario de lo exportado o lo invertido se consideraría un recurso privado movilizado para la promoción del desarrollo gracias a la acción pública, en este caso una acción que no habría supuesto transferencia de recursos, sino solamente la asunción de riesgos por parte del estado. Ahora bien, de nuevo el principal problema para computar estos recursos movilizados es que la promoción del desarrollo no tiene ningún papel como criterio rector de la acción aseguradora de CESCE, ni siquiera como un criterio secundario.

2.5. Estimación de posibles recursos AOTDS (TOSSD) en el ámbito del apoyo bilateral a la internacionalización de la empresa española

Se ofrece en el cuadro 3.3 una estimación de los recursos potenciales AOTDS (TOSSD) (no-AOD) en el ámbito del apoyo bilateral a la internacionalización de la empresa española. Todas las partidas, a no ser que se indique lo contrario, se han estimado para el año 2015. Se trata de recursos desembolsados o movilizados en términos brutos y expresados siempre en millones de euros. La estimación se ha llevado a cabo a partir de los datos disponibles en memorias públicas de las instituciones gestoras de los instrumentos correspondientes y, en su caso, de la información obtenida a partir de las entrevistas.

Cabe señalar que las cifras ofrecidas son tentativas, pues la información disponible ha obligado en muchas ocasiones a efectuar supuestos y extrapolaciones que, por razonables que sean, obligan a tomar las cifras aquí presentadas con cautela. Los cálculos efectuados se detallan en el Anexo 3, pero cabe señalar, por ejemplo, que algunas cifras son simplemente una cota máxima del posible volumen de recursos AOTDS (TOSSD). Es lo que ocurre con muchas partidas de movilización de recursos privados, donde se dispone de información del total de recursos adicionales movilizados, pero no se conoce qué parte de estos recursos provienen de fuentes públicas o privadas. Así pues, lo más que puede hacerse es ofrecer una cota máxima para los recursos privados movilizados, suponiendo que todo lo movilizado proviene de fuentes privadas. Un caso extremo es el de la financiación privada apalancada por el ICO, de la que no se ha podido obtener información concreta alguna ni siquiera para ofrecer una cota máxima estimativa.

Cuadro 3.3: Recursos potenciales TOSSD (no-AOD) en el ámbito del apoyo bilateral a la internacionalización de la empresa española en 2015 (millones EUR)

Tipo de recurso		Instrumento y Entidad responsable	Millones EUR
Financiación oficial de la inversión privada (no computable como AOD)		FIEM (financiación de inversión exterior mediante deuda en términos comerciales)	82
		COFIDES (financiación de inversión exterior mediante instrumentos de capital)	81
		ICO (financiación de inversión exterior mediante líneas de mediación "ICO internacionalización")	82
		ICO (financiación directa de inversión exterior mediante préstamos)	368 - 425
Total financiación no concesional al sector privado			613 - 670
Créditos oficiales de apoyo a las exportaciones		FIEM (crédito comercial para la exportación)	23
		FIEM (crédito concesional -según consenso OCDE- para la exportación, con garantía soberana) (1)	65
		ICO (financiación de actividad exportadora mediante la línea de mediación "ICO exportadores")	571
Total créditos a la exportación			659
Recursos privados movilizados (RPM) con apoyo público	RPM por apoyo inversión exterior empresas españolas	FIEM (RPM por financiación de inversión exterior con deuda en términos comerciales)	64
		COFIDES (RPM por financiación de inversión exterior con instrumentos de capital en términos comerciales)	784
		ICO (RPM por financiación directa de inversión exterior mediante avales)	0,3 - 100
		ICO (RPM por financiación directa de inversión exterior mediante préstamos)	n.d.
		CESCE (RPM por garantías públicas a inversión exterior privada) (2)	183
	RPM por apoyo oficial a las exportaciones españolas	CESCE (RPM por garantías públicas a créditos para la exportación) (2)	2.996
		FIEM (RPM por crédito comercial para la exportación)	26
		FIEM (RPM por crédito concesional -según criterio OCDE- para la exportación, con garantía soberana)	28
		CARI (RPM por instrumentos semejantes a seguros de tipo de interés sobre créditos privados a exportadores)	234
		Total recursos privados movilizados	
TOTAL RECURSOS POTENCIALES TOSSD (NO-AOD)			4.451 – 5.744

(1) Financiación concesional según el consenso de la OCDE aplicable a los créditos oficiales vinculados a la actividad exportadora o de apoyo a la internacionalización empresarial. Este consenso especifica las condiciones para usar financiación concesional en ese tipo de operaciones, siendo los criterios más exigentes que los reclamados a créditos AOD que no están vinculados a la acción exportadora del donante.⁵⁵

(2) Los datos correspondientes a CESCE son del año 2016.

⁵⁵ De hecho, en ocasiones un crédito que es no concesional a efectos del criterio del consenso OCDE (y que por lo tanto se denomina "crédito comercial para la exportación") es concesional según el criterio del CAD para el cómputo de operaciones AOD. Esto es fuente de polémica, ya que puede provocar confusión entre créditos a la exportación y créditos AOD. Para más información: <https://www.cgdev.org/publication/solving-private-sector-imbroglia>

En segundo lugar, para dos de las partidas detalladas (concretamente ICO-financiación directa dentro de “Financiación no concesional al sector privado”, así como ICO-avales dentro de “Recursos privados movilizados”) lo que se ofrece es una horquilla de valores mínimo y máximo. El motivo es que en estos casos se dispone de una desagregación geográfica de las operaciones por regiones, pero no por países, con lo que es imposible determinar con exactitud el volumen de recursos canalizados hacia países en desarrollo. Al no ser posible una mayor precisión, se ofrece un valor mínimo de financiación que con seguridad va dirigida a países en desarrollo y un valor máximo donde se añade también la financiación que posiblemente vaya, al menos parcialmente, hacia ese tipo de países. Dentro de los “Recursos privados movilizados” la partida de ICO-avales incorpora por lo tanto dos dimensiones de incertidumbre: la primera debida a la incierta asignación geográfica, que obliga a ofrecer una horquilla de valores, y la segunda como consecuencia del peso desconocido de fuentes públicas y privadas dentro de los “recursos movilizados”, que hace que cada uno de los dos valores de la horquilla sea en sí mismo una cota máxima de recursos privados movilizados.

En tercer lugar, y más allá de las horquillas explicadas para partidas concretas, se ofrece también una horquilla para el importe total de recursos privados movilizados. En este caso el problema es que un proyecto empresarial puede contar simultáneamente con apoyo de más de un instrumento (como FIEM, o los gestionados por ICO, COFIDES o CESCE). Esta circunstancia no altera la estimación para la cifra total de financiación desembolsada mediante este conjunto de instrumentos, pero sí es problemático para estimar el total de recursos privados que logran movilizar, pues podría incurrirse en un doble cómputo. Por ejemplo, en el caso de una operación que movilizara recursos privados y contara con la financiación de COFIDES y el aseguramiento de CESCE, estaríamos incurriendo en un doble cómputo al atribuir el total de lo movilizado tanto a COFIDES como a CESCE.⁵⁶

De acuerdo a lo conversado en las entrevistas esta superposición entre las distintas instituciones que canalizan apoyo a la internacionalización de la empresa española es relativamente habitual en el caso de los proyectos de mayor envergadura (lo que sugiere que esta cuestión es relevante en términos cuantitativos agregados), pero no hay datos públicos que permitan segregar las cuotas correspondientes a cada cual y tampoco ha habido capacidad de acceso a datos no publicados que permitan mayor clarificación. Así pues, lo que se hace en este estudio es ofrecer una horquilla entre los 3.179 millones de euros y 4.415 millones de euros movilizados. La cifra más baja corresponde al escenario en que hay un solapamiento máximo entre los recursos movilizados por FIEM y los apalancados vía ICO, CESCE y COFIDES, de forma que se considera como volumen de recursos privados movilizados únicamente la cifra que aporta CESCE (por seguros a la exportación y a la inversión), que es la mayor de todas. La cifra más alta corresponde a una cota máxima en el escenario en que FIEM y los instrumentos gestionados por ICO, COFIDES y CESCE movilizan recursos privados completamente distintos, además de considerar la cota máxima dentro de la horquilla de valores posibles para los avales del ICO.

⁵⁶ En este caso, lo razonable parecería atribuir a cada entidad (en este ejemplo COFIDES y CESCE, a los que habría que añadir otros actores públicos, si los hubiere) una parte de los recursos totales movilizados que fuera proporcional a su participación en la operación. Cabe anotar que hasta el momento no hay criterio del CAD al respecto de este tipo de operaciones en las que el apoyo público llega a través de canales de naturaleza distinta (por ejemplo, acción financiadora y aseguradora) pero de forma superpuesta.

3. APOYO AL DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS

3.1. Recursos canalizados bilateralmente: las empresas públicas españolas

Las empresas españolas de naturaleza pública que constituyen medios propios de la administración del Estado realizan actividades en países en desarrollo que podrían eventualmente ser consideradas como parte del Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés). Dos ejemplos han sido objeto de análisis en este trabajo: TRAGSA e ISDEFE.

TRAGSA (Empresa de Transformación Agraria S.A.), como medio propio instrumental y proveedora de servicios técnicos para el Estado, tiene como misión principal realizar las tareas que le sean encomendadas por el sector público. En el régimen jurídico por el que se rige TRAGSA se especifica que su ámbito de actuación incluye “obras, trabajos, servicios agrícolas, ganaderos, forestales, de desarrollo rural, de conservación y protección del medio natural y medioambiental, de acuicultura y de pesca, así como los necesarios para el mejor uso y gestión de los recursos naturales, y para la mejora de los servicios y recursos públicos, incluida la ejecución de obras de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español en el medio rural”.⁵⁷

TRAGSA tiene encomendada también la misión de realizar tareas de “apoyo y servicio institucional a la cooperación española en el ámbito internacional”, es decir, como ejecutor de determinadas acciones financiadas con el presupuesto AOD. Pero lo que interesa a este trabajo son las actividades que TRAGSA realiza en países en desarrollo y que factura al sector público (estatal o local) de dichos países. En el año 2015 hay dos ejemplos de este tipo de actividades, sufragadas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica, consistentes en tareas de diseño y ejecución de obras en dos Parques Nacionales de ese país, y por un importe total de 2.255.882 euros.

La descripción de funciones de TRAGSA, por su alusión a la protección y conservación del medio ambiente, podría considerarse plenamente alineada con la Agenda de Desarrollo, al menos en términos genéricos. Trabajos específicos como los desarrollados en Costa Rica parecen encajar también en una lógica de promoción del desarrollo sostenible. No se trata de una donación con finalidad de desarrollo (por eso no es AOD) ni tampoco es su tarea la estricta financiación (ni siquiera en términos no concesionales), pero hay una exportación de servicios por parte de una empresa pública española de la que parecen derivarse efectos de promoción del desarrollo. La consideración de estas actividades como AOTDS (TOSSD) depende de si se entiende que en este caso TRAGSA, por el hecho de ser pública, está ofreciendo un servicio que el sector público de Costa Rica no podría contratar en el mercado, o como mínimo no en las mismas condiciones. Esto podría ser así, ya que TRAGSA factura por sus trabajos (también a la administración pública española) de acuerdo con unas tarifas que están determinadas por ley, y en ese sentido es razonable pensar que TRAGSA ofrezca algo distinto a sus clientes, quizá un precio menor, o como mínimo más predecible. Y en ese caso podría razonarse que hay una aportación pública que podría computarse como AOTDS (TOSSD): la OCDE parece marchar por este camino y así lo sugieren las primeras discusiones habidas en el seno de la Task Force, aunque está lejos de haberse cerrado el debate.

El caso de ISDEFE (Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A.) es algo diferente pero también interesante. ISDEFE es un medio propio de la administración adscrito al Ministerio de

⁵⁷ Disposición Adicional 25ª del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (BOE de 16 de noviembre de 2011)

Defensa. Su principal tarea es realizar los trabajos que le encomienda el Estado Español (dentro o fuera de España), aunque también realiza actividades como contratista del sector público de otros países. Estas actividades, que no pueden suponer más del 20% de su facturación anual, suponen para ISDEFE unos ingresos que, al igual que ocurría con TRAGSA, están determinados por unas tarifas fijadas oficialmente. En el exterior, la tarea es ISDEFE es hacer diseños solventes de infraestructuras por encargo del sector público, diseños que, una vez acabados, serán el punto de partida para una licitación y, eventualmente, un proyecto de construcción. Los criterios bajo los que ISDEFE acomete estas tareas son seguir los dictados de la política exterior española que le traslada el Ministerio de Defensa y, hasta cierto punto, el MAEC.

Un ejemplo ilustrativo para razonar sobre el potencial de ISDEFE como canalizador de recursos TOSSD es un proyecto realizado para la Marina Peruana. Podría muy bien ocurrir que el precio del servicio fuera más ajustado para Perú del que podría lograrse en el mercado ordinario de las empresas de ingeniería. Pero la aportación diferencial de ISDEFE en este proyecto, según razonan las personas entrevistadas, no es tanto el precio como el hecho de formar parte del sector público español. Eso significa una garantía para Perú de que ISDEFE no tiene ningún interés particular en ese trabajo, que ejecuta simplemente porque el Ministerio de Defensa se lo encomienda, en el marco de una relación política de amistad y colaboración entre España y Perú en el ámbito de la Defensa. Perú aprecia (respecto a un contratista privado) la seguridad que supone compartir con ISDEFE información sensible respecto a obras de infraestructura de carácter militar, pues ISDEFE no es sino el cuerpo de ingenieros de un país aliado.

Los datos estimativos que ofrece ISDEFE apuntan a una facturación de alrededor de 1,5 millones de euros al sector público de países en desarrollo en 2015. El ejemplo concreto del proyecto de infraestructura para la Marina quizá no es candidato a formar parte de AOTDS (TOSSD), por el sector en el que se inserta. Pero lo ilustrativo del caso es que el carácter público de ISDEFE le sitúa en una posición en la que puede ofrecer servicios que, a juicio de quien los contrata, no se pueden encontrar acudiendo al sector privado. Hay aquí un hecho diferencial en la exportación de servicios de ISDEFE, que no se reduce únicamente a un precio facturado que probablemente es también más ajustado que el de un contratista privado.

La inclusión de las exportaciones de TRAGSA y ISDEFE hacia países en desarrollo en 2015 (unos 3,5 millones de euros en total) como parte de AOTDS (TOSSD) es controvertida pues la promoción del desarrollo no aparece claramente señalada como uno de los criterios rectores de la actividad de estas empresas como contratistas de otros países. De hecho, no existen criterios de actuación explícitos para esta acción exterior lo cual es lógico pues la naturaleza de estas empresas es actuar sobre todo como contratista de la propia administración española y no de otras.

3.2. Recursos canalizados multilateralmente: instituciones financieras internacionales

Los recursos AOTDS (TOSSD) atribuibles a España asociados de la acción de instituciones multilaterales que apoyan al sector de infraestructuras son en principio de dos tipos. Por una parte, están las aportaciones concretas no-AOD que España pueda realizar a estos organismos, ya sea como reposiciones de capital o como aportaciones a instrumentos concretos que ellos gestionan, y de cuya actuación se pueda razonar que se derivan acciones en países en desarrollo.

Casi todas las aportaciones a este tipo de instituciones se canalizan desde la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales del MINECO, pero en 2015 dichas aportaciones fueron en todos los casos computadas íntegramente como AOD. Una de las pocas excepciones, y la única que

interesa en este apartado, es el Banco Europeo de Inversiones, las aportaciones al cual se gestionan desde la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, también de MINECO, aportaciones que fueron nulas en el año 2015.

Por lo tanto, los recursos AOTDS (TOSSD) atribuibles a España en este ámbito en 2015 provienen en exclusiva de la acción ordinaria de las instituciones multilaterales de apoyo al desarrollo de infraestructuras, de cuyos desembolsos de recursos no concesionales le correspondería a España, como TOSSD, la parte proporcional a su participación en el capital de dichas instituciones. Partiendo de los datos de la OCDE, las instituciones relevantes en este sentido en el año 2015 son Banco Africano de Desarrollo (BAfD), Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Consejo del Banco Europeo de Desarrollo (CEB), Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), Banco Europeo de Inversiones (BEI), Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y Corporación Financiera Internacional (CFI). La estimación de la parte proporcional de lo desembolsado por estas entidades que le corresponde a España se explica en el capítulo 2 (detalles metodológicos en el Anexo 2) y arroja una cifra de recursos TOSSD para España en 2015 de 1.045 millones de dólares, equivalentes a 942 millones de euros.⁵⁸ Toda la información referida a este componente deriva del concepto de “otros flujos oficiales”, que el CAD reporta como distinto a la AOD, sin que en principio haya posibilidad de doble cómputo que el CAD haya advertido.

3.3. Recursos privados movilizados multilateralmente

Los recursos privados movilizados computables como TOSSD en el ámbito del apoyo a las infraestructuras provienen también de la acción de las instituciones financieras internacionales. Nos remitimos de nuevo a la estimación que se ofrece en el capítulo 2 (detalles metodológicos en el Anexo 2), partiendo de nuevo de datos de la OCDE, la cual arroja una cifra total de recursos movilizados en 2015 y atribuibles a España de 633 millones de dólares, equivalentes a 571 millones de euros.

4. VISIÓN DEL PROCESO AOTDS (TOSSD) DESDE EL SECTOR PRIVADO: ALGUNOS APUNTES

Uno de los propósitos que inspiran la creación de la figura de AOTDS (TOSSD) es incentivar una mayor provisión de recursos para la promoción del desarrollo. En la medida en que este concepto trata de hacer visibles contablemente por lo menos una parte de las aportaciones privadas al desarrollo, la compuesta por recursos privados movilizados gracias a la acción pública, parece relevante plantearse cómo perciben los actores privados la creación de esta nueva métrica, y hasta qué punto la contabilización de los recursos privados aportados a iniciativas público-privadas de desarrollo puede suponer un aliciente para que las empresas dediquen más recursos a estas tareas.

Incluso en el caso de que las empresas siguieran dedicando el mismo monto de recursos a promover el desarrollo, en el marco de sus actividades de Responsabilidad Social, aún podría haber un efecto positivo de AOTDS (TOSSD), si lograra que una mayor proporción de esos recursos, buscando hacerse visibles, se canalizara a través de iniciativas de desarrollo público-privadas. Se estaría

⁵⁸ Para obtener el dato en euros se ha utilizado un tipo de cambio de EUR 1 = USD 1.1095, que corresponde al valor medio del tipo de cambio EUR/USD para 2015, según el Banco Central Europeo.

intensificando así el liderazgo del sector público señalando aquellas iniciativas, sectores y países de actuación que recibirían la atención de los financiadores privados.

El sector privado es tremendamente diverso en cuanto a su potencial implicación en la promoción del desarrollo. Por razones de la dimensión de este trabajo, y para enriquecer simplemente el análisis con unas reflexiones respecto a una cuestión que no es el objeto central de estudio, se ha optado por recabar las opiniones de un número reducido de empresas españolas representativas por su implicación en programas de responsabilidad social, una parte de los cuales, con un peso distinto en función de cada caso, se destina a cooperación internacional. En concreto, las entidades a las que se solicitó su opinión fueron dos empresas, Ferrovial e Iberdrola, y cuatro fundaciones empresariales, las de Telefónica, La Caixa, Acciona y Repsol. A continuación se ofrecen tres breves apuntes a partir del trabajo de campo realizado.

En primer lugar, el interés del colectivo de grandes empresas por el AOTDS (TOSSD) parece limitado. Solamente fue posible concertar entrevistas con Ferrovial, Fundación Acciona y Fundación La Caixa, si bien la reducida muestra de empresas y el tiempo relativamente ajustado del que se disponía para realizar el contacto no permiten extraer conclusiones muy contundentes en este sentido. Ahora bien, las opiniones recabadas apuntan a que la batalla interna que deben librar quienes gestionan actividades de cooperación internacional dentro de las empresas para mantener sus presupuestos es realmente dura. El mejor argumento que tienen para defender estas actividades es, a menudo, la incidencia positiva y bastante directa que se logra en forma de clima favorable para hacer negocio, tanto con las comunidades en las que opera como con el sector público del país.

Por otra parte, es también útil aludir a la imagen de marca que se crea entre los potenciales clientes por el hecho de ser una empresa socialmente comprometida. A juicio de las personas contactadas, la fortaleza de estos argumentos apenas se vería incrementada por una eventual consideración de algunos recursos privados –los movilizados por la acción pública- como parte de AOTDS (TOSSD). Se trataría de un matiz que quizá lograría redirigir recursos que ya se destinan a cooperación desde actividades que no computan como AOTDS (TOSSD) hacia otras que sí lo harían, pero no parece claro que eso logre atraer nuevos recursos hacia la promoción del desarrollo.

En segundo lugar, el posible efecto señalado anteriormente de “redirección de recursos” podría ser más claro en aquellas empresas que basan buena parte de su acción de cooperación en aportaciones a organismos internacionales. Se trata de entidades para quienes la colaboración con los organismos internacionales de desarrollo se entiende ya como un elemento estratégico interesante en términos de imagen de marca. El hecho de que estas aportaciones tuvieran un reflejo contable en una figura oficial de la OCDE sería sin duda bienvenido y evidentemente sustentaría aún más la apuesta por este tipo de actividades, quizá en detrimento de otras con una menor visibilidad.

En tercer lugar, el efecto de “redirección” sería probablemente menor en las entidades que canalizan ellas mismas una parte importante de sus recursos de cooperación, ya sea ejecutando proyectos o subvencionando a ONGD para que los lleven a cabo. Para estas empresas, la posibilidad de aunar esfuerzos con la cooperación que realiza el sector público significa no tanto hacer aportaciones a organismos internacionales, sino posiblemente establecer vínculos con la AECID.

En este ámbito concreto, las opiniones recabadas señalan que el incentivo extra que puede suponer para las empresas que los fondos que aportan a iniciativas público-privadas junto con AECID computen como AOTDS (TOSSD) es relativamente limitado. Si acaso, lo que podría hacer más atractivas este tipo de alianzas para las empresas tendría más que ver con cambios en la forma de afrontar estas alianzas por parte del sector público. Actualmente las alianzas público-privadas son para

muchas empresas poco atractivas. Entre las causas de este fenómeno, se apunta a que la presencia de la empresa en el ámbito de la cooperación es recibida con tanta reticencia, y las precauciones que se toman en consecuencia son tan intensas (requisitos de entrada o rigidez de los formatos de colaboración, por ejemplo), que la gestión compartida de iniciativas público-privadas es costosa y poco estimulante para la empresa. En definitiva, parece haber un amplio margen para avanzar en la atracción de más recursos privados para el establecimiento de iniciativas público-privadas, pero la capacidad de AOTDS (TOSSD) para impulsar este proceso parece más bien limitada en comparación con otros factores.

5. REFLEXIONES FINALES

El análisis realizado sobre la aportación al Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible en el ámbito del apoyo al sector privado y de infraestructuras sugiere al menos cinco reflexiones finales. La primera alude a la gran dificultad que entraña la estimación precisa de los recursos puestos en juego en el ámbito específico del apoyo a la internacionalización de la empresa española. Este hecho se pone de manifiesto en que en la mayor parte de partidas debe recurrirse a supuestos y extrapolaciones para estimar una cifra de recursos desembolsados, y en ocasiones puede a lo sumo ofrecerse una horquilla de valores mínimo y máximo posibles. La información pública raramente ofrece datos de desembolsos brutos ni mucho menos netos con una desagregación adecuada por instrumento y país de destino. En ocasiones estas carencias han sido subsanadas, al menos parcialmente, por las personas con las que se ha contactado en cada una de las instituciones. Pero en conjunto prevalece la sensación de que el análisis detallado de las cifras que arroja una política pública como es el apoyo a la internacionalización de la empresa española es tremendamente dificultoso por la escasez de datos públicos relevantes sobre los que trabajar.

La segunda reflexión se refiere al papel que juega FONPRODE en cuanto a su aportación al TOSSD. Este fondo se creó para tener un papel dominante en la provisión de cooperación al desarrollo reembolsable, lo que le confiere en principio una posición ideal para canalizar también recursos no-AOD (por insuficiente concesionalidad) pero computables como AOTDS (TOSSD) por el inequívoco mandato de promoción del desarrollo que gobierna este instrumento. Sin embargo, la limitación legal de ceñirse a operaciones computables como AOD supone una barrera importante en este sentido, porque todos los recursos que canaliza FONPRODE ya se están computando como AOD. Así, los únicos fondos no-AOD que FONPRODE aporta a AOTDS (TOSSD) serían aquellos recursos privados movilizados gracias a las operaciones de AOD que lleva a cabo.

La tercera reflexión es que a pesar de que, debido a su normativa, la aportación de FONPRODE a fondos oficiales no-AOD es nula, el apoyo al sector privado y de infraestructuras constituye en España un ámbito de gran relevancia en cuanto a volumen de recursos no-AOD potencialmente computables como AOTDS (TOSSD). Esto es responsabilidad principalmente del apoyo a la internacionalización de la empresa española, que en el escenario más conservador de entre los que se han propuesto aportaría unos recursos (agregando lo canalizado y lo movilizado) de casi 4.500 millones de euros en 2015, duplicando holgadamente la AOD bruta total desembolsada por España en ese mismo año.

La cuarta reflexión es que no está nada claro que la totalidad de los recursos anteriores acaben formando parte del AOTDS (TOSSD), pues el criterio de elegibilidad que prevalecerá en su definición no está aún determinado. Bajo un criterio como el que se sugiere en el capítulo I, basado en la voluntad explícita de promoción del desarrollo, estos recursos (con la salvedad de los aportados por

COFIDES) no deberían entrar a formar parte de AOTDS (TOSSD), salvo que se afronten reformas en su marco normativo y en sus criterios de gestión. Ello descartaría también todos los recursos privados que dichos instrumentos logran apalancar. Ahora bien, si como parece se establece un criterio de elegibilidad más laxo, por ejemplo basado en el presumible impacto sobre el desarrollo de las actividades financiadas, entonces dichos recursos (canalizados y movilizados) podrían eventualmente ser computables como AOTDS (TOSSD); aun así, serían recomendable ciertas reformas en los marcos normativos y de gestión de los instrumentos para garantizar que ese impacto es considerado en los procesos de decisión y que se cumple con los estándares internacionales propios de la financiación para el desarrollo.

Un argumento análogo sería aplicable también a la acción de las empresas públicas en los países en desarrollo. Como medios propios de la administración pueden trasladar la visión del sector público a sus actividades como contratistas en países en desarrollo. Si dicha visión integrase criterios de promoción del desarrollo estas empresas podrían convertirse en valiosos agentes canalizadores de recursos AOTDS (TOSSD), incluso bajo un criterio de elegibilidad basado en la voluntad de promover el desarrollo. Actualmente, solo podrían aportar a esa nueva métrica bajo un criterio de elegibilidad basado en impacto, ya que la presencia de la promoción del desarrollo como parte explícita de sus objetivos es como mucho implícita.

La quinta y última reflexión alude al notable recelo que parece existir respecto al proceso TOSSD dentro del ámbito del apoyo a la internacionalización de la empresa española, si bien las posiciones detectadas entre las entidades con las que se ha contactado son diversas. Todas ellas han mostrado buena disposición para colaborar en el estudio, si bien en algún caso –es el propio de la Secretaría de Estado de Comercio– esa actitud no se extendió al ámbito de la aportación de información adicional sobre las operaciones, remitiéndose de forma exclusiva a las Memorias de FIEM, que son manifiestamente insuficientes para permitir un ajustado registro de las partidas, de acuerdo a los requerimientos de AOTDS (TOSSD). La Secretaría de Estado de Comercio y CESCE se muestran muy reticentes a que sus actividades sean consideradas dentro del perímetro AOTDS (TOSSD). Actualmente, razonan, los instrumentos que manejan no tienen un mandato de promoción del desarrollo, sino que se deben exclusivamente a la promoción de la internacionalización de la empresa española. Su preocupación es que la inclusión de las operaciones que realizan como parte de AOTDS (TOSSD) sea en primera instancia una simple cuestión contable y estadística, pero que de ahí se derive en el futuro algún tipo de restricción, por ejemplo por la imposición de algún código de conducta que emane del ámbito de la promoción del desarrollo. Esta restricción potencial en el futuro se considera como ajena a la lógica de su tarea, un potencial obstáculo que entorpecería la que, consideran, debe ser la función original de los instrumentos que manejan, que no es otro que la internacionalización de la empresa española.

Cabe decir que esta visión estratégica, que evidentemente no incorpora criterios de desarrollo, es consistente con el mandato legal que ordena la utilización de recursos públicos que canalizan estas instituciones. ICO tampoco orienta su actividad utilizando criterios de desarrollo –algo que también en su caso es plenamente consistente con su marco legal– pero su posición ante el proceso TOSSD es más bien de indiferencia, quizá como consecuencia de que se trata de una cuestión no muy bien conocida.

COFIDES es la única entidad dentro del ámbito de la internacionalización de la empresa que se orienta por un mandato institucional de desarrollo. Sin embargo, su posición respecto al proceso AOTDS (TOSSD) es también recelosa, aunque con un fundamento distinto al de CESCE y la Secretaría de Comercio. Por lo que trasladan las personas entrevistadas, existe en COFIDES un

convencimiento de que la aportación de la institución al desarrollo de los países en los que opera es pertinente y positiva, aunque diferenciada de la que se asocia a la cooperación tradicional (centrada en la AOD). De forma más precisa, identifican esa diferencia con el tipo de instrumentos que manejan - la financiación reembolsable no concesional- y con el objetivo central que se proponen, que es el beneficio de la empresa española, compatible con el impacto positivo en términos de desarrollo del país en el que se opera. Así pues, el recelo que manifiesta COFIDES a verse incluido dentro de AOTDS (TOSSD) no sería tanto por una posible restricción para contribuir a la internacionalización de la empresa (como se manifiesta desde la Secretaría de Comercio), sino más bien porque se pudiera estrechar el espacio para contribuir al desarrollo a partir de fórmulas y lógicas diferenciadas (más amplias) de aquellas en las que opera la AOD. Evitar esto requeriría, según trasladan las personas entrevistadas, un importante ejercicio pedagógico que ayudara a entender las potencialidades que tienen para la promoción del desarrollo canales e instrumentos marcadamente distintos a la AOD. De sus argumentos cabe entender que su disposición a ser parte de AOTDS (TOSSD) será tanto mayor cuanto este nuevo concepto trate de integrar de manera diferenciada los diversos componente de la cooperación para el desarrollo, sin confundir sus misiones ni criterios de gestión. Conecta esta posición con el debate existente acerca de si AOTDS (TOSSD) debe dar lugar a una métrica única, que agregue componentes diversos en una sola magnitud, o a ofrecer un panorama completo y depurado de los diversos mecanismos existentes de la financiación para el desarrollo, tratados de forma diferenciada.

CAPÍTULO 4. APORTACIONES A LOS HABILITADORES DE DESARROLLO Y FRENTE A LOS DESAFÍOS GLOBALES

I. INTRODUCCIÓN

El segundo pilar del AOTDS (TOSSD) que remite a los gastos relacionados con “habilitadores del desarrollo y desafíos globales”, es el componente más amplio e impreciso de la nueva medida de financiación del desarrollo que sugiere la OCDE. En primer lugar, no existe claridad conceptual acerca de qué debe entenderse por esos dos términos, ni de cuáles son los ámbitos que determinan, de forma exacta, su perímetro. Es este un problema que afecta, de modo más general, a la propia definición de bienes públicos internacionales, cuyo alcance es sujeto a debate. Hasta el momento, el CAD ha tratado de eludir este problema a través de la mera enumeración de posibles campos de acción que podrían quedar acogidos en este pilar. Ahora bien, la relación es ambiciosa, acogiendo temas de muy profundo calado, y ni siquiera hay garantía de que sea exhaustiva: podría dilatarse con nuevas propuestas o clasificaciones alternativas. Una primera tarea que debe abordar el proceso de construcción de AOTDS (TOSSD) es, por tanto, definir de modo más preciso el contenido de este pilar. ¿Todos los desafíos globales son objeto de cómputo como AOTDS (TOSSD) o solo aquellos relacionados con problemas de desarrollo? Y si son solo estos últimos, ¿cómo se precisa esa relación?

Junto a este problema, existe otro que alude a qué gastos u operaciones deben contemplarse como parte de AOTDS (TOSSD), ya dentro de un ámbito que ha sido reconocido como elegible. Dado que el pilar alude a problemas globales, muchos de los gastos se realizarán en el seno del propio país proveedor, ¿cuentan todos esos gastos? Dicho de otro modo, ¿todo lo que invierta España, por ejemplo, en materia de cambio climático computa como AOTDS (TOSSD), aunque se haya invertido en el propio país (por ejemplo, en el aislamiento térmico de edificios en España)? Parece un exceso, pero entonces ¿cuál es el criterio que permite el cómputo? Hasta ahora no ha sido definido por parte del CAD, si bien diversas voces, incluido el propio ECOSOC de Naciones Unidas, señalan que debería limitarse a computar los gastos que se ejecutan o a nivel global o en los países en desarrollo (es decir, generando flujos transfronterizos).

Hay un tercer problema que conviene mencionar y es que los dos pilares que define el AOTDS (TOSSD) no responden a un criterio consistente de división, de modo que pueden existir solapamientos entre los componentes de uno y otro. Para ser más precisos, parte de los flujos transfronterizos (sean AOD o no), que forman parte del pilar 1, pueden tener como objetivo afrontar desafíos globales o habilitadores de desarrollo, por lo que también podrán ser parte del pilar 2. Como es sabido, las estimaciones realizadas sugieren que entre un quinto y las dos terceras partes de la AOD se dedica, ya en la actualidad, a financiar la provisión de bienes públicos internacionales, lo que quiere decir que esa parte podría ser objeto de cómputo en cualquiera de los dos pilares. También el CAD debe decidir cómo se resuelve este problema para evitar la confusión o la doble contabilidad.

La estimación de la potencial aportación de España a este pilar se enfrenta a los tres problemas señalados. En el presente estudio se ha tenido que anticipar una opción para eludir esos problemas y poder presentar una estimación tentativa de un concepto que está todavía por definir. Así, en primer lugar, aunque algunas de las contribuciones que España realiza en el ámbito de los denominados habilitadores de desarrollo y desafíos globales (HDDG) tienen un carácter bilateral —especialmente, como se verá, en lo que se refiere a paz y seguridad—, buena parte de las actividades ligadas a este tipo de flujos se despliegan a través de la acción multilateral. Este capítulo prestará por ello especial atención al ámbito multilateral, si bien es necesario hacer dos advertencias previas: por un lado, que los flujos multilaterales de tipo financiero ya fueron tratados y contabilizados en el capítulo anterior, por lo que no serán abordados aquí; y, por otro, que las aportaciones de tipo multilateral más estrechamente ligadas a la promoción del desarrollo se encuentran contabilizadas dentro de la AOD. Nuestra atención se centrará, por tanto, en los contenidos de AOTDS (TOSSD) que se despliegan en el ámbito multilateral y quedan fuera de la AOD.

La ausencia hasta la fecha de criterios definidos de cómputo de las acciones que integran este segundo pilar de AOTDS (TOSSD) ha obligado a adoptar algunas decisiones para la estimación de los recursos movilizados por España en este ámbito. En concreto, se parte de asumir que, en primer lugar, a diferencia de lo que ocurre con el primer pilar, el cómputo de HDDG no precisa que se trate de transferencias efectivas que lleguen a los países en desarrollo; basta con que se trate de aportaciones que, por un lado, se orienten a actividades que trasciendan las fronteras del donante y, por otro lado, se dirijan a ámbitos temáticos vinculados con la promoción del desarrollo y con la provisión de bienes públicos internacionales (BPI). Es decir, se trata de flujos transfronterizos, pero en el sentido limitado de que son ejecutados fuera de las fronteras del país que los provee, en los ámbitos ya reseñados propios de este segundo pilar de AOTDS (TOSSD). En segundo lugar, y al contrario del procedimiento seguido con la AOD, no se harán las imputaciones al país financiador en función del coeficiente de gastos que la institución receptora (organismo internacional) hace en los países en desarrollo. Al tratarse de problemas sistémicos, se entiende que lo aportado beneficiará a todos los países, pobres y ricos, de manera compartida, por lo que debe computarse el total de lo aportado por el país proveedor. Para que este criterio sea consistente, los ámbitos a los que remita este segundo pilar deben ser claramente sistémicos, relacionados con bienes públicos internacionales y con la definición de normas y estándares para la gobernanza internacional, que tengan relación con los propósitos de desarrollo: tal es el criterio que se siguió en este estudio.

Así pues, el grueso de lo que aquí se registra como potencial AOTDS (TOSSD) (no AOD) remite a las aportaciones que España realiza para contribuir al funcionamiento general de una serie de organismos multilaterales que, por su mandato y actividad, se ha considerado que desempeñan un rol central en la gobernanza del sistema y en la provisión de BPI y que, como ya se advirtió, no están computadas dentro de la AOD. Unas actividades que, como es lógico, afectan a ámbitos temáticos muy diversos y que, a efectos clasificatorios, son agrupadas aquí en aquellas relativas a: i) gobernanza económica y estabilidad financiera; ii) paz y seguridad; iii) sostenibilidad y protección medioambiental; y iv) otros ámbitos ligados a HDDG.

2. GOBERNANZA ECONÓMICA Y ESTABILIDAD FINANCIERA

Existe en el escenario internacional un amplio grupo de organismos cuya actividad, o parte de ella, se relaciona con la gobernanza económica del sistema internacional y con la promoción del crecimiento y de la estabilidad financiera a escala regional o global. Dentro de este grupo, se han

identificado contribuciones de España a, al menos, cuatro instituciones cuya labor cabe considerar que está claramente conectada con la provisión de bienes públicos globales en el ámbito económico y que, por tanto, son susceptibles de computarse como AOTDS (TOSSD) por su papel en materia de HDDG.

En primer lugar, cabe aludir al Fondo Monetario Internacional (FMI), entre cuyo mandato y misión se encuentra la de “promover la estabilidad financiera y la cooperación monetaria internacional”, así como “facilitar el comercio internacional y promover un empleo elevado”. España forma parte de esta institución desde 1958 y, desde la reforma de 2010, le corresponde una cuota del 2% del total del capital aportado por sus Estados miembros. Por tanto, teniendo en cuenta el peso que le corresponde a España en el seno de esta institución y el presupuesto de gastos que maneja —que ascendió a 927,68 millones de euros en 2015—, cabe imputar 18,55 millones de euros a España como AOTDS (TOSSD) vía contribuciones al FMI, que no son computadas como AOD.

En este mismo sentido, y en segundo lugar, se encuentran las aportaciones que España realiza a la Organización Mundial del Comercio (OMC), organismo al que pertenece desde su creación en 1995. El papel central que este organismo desempeña en la promoción del comercio internacional y en la conformación del marco normativo que rige en este ámbito obliga a considerar la actividad de la OMC dentro del campo de los bienes públicos globales en materia de gobernanza económica. Así, la contribución que España realiza a este organismo —también excluida en su totalidad del cómputo de la AOD—, se situó en los 3,97 millones de euros en 2015, que sería la cifra que pudiera registrarse como AOTDS (TOSSD).

En tercer lugar, cabe referirse a las aportaciones realizadas a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la que España es miembro desde 1956. La OIT contempla entre sus mandatos los de “promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, “crear mayores oportunidades para que las personas dispongan de empleos e ingresos dignos” y “mejorar la cobertura y eficacia de la seguridad social”, lo que le sitúa como un organismo de clara referencia en el ámbito del desarrollo y de la gobernanza económica internacional. Precisamente esta actividad de marcada orientación hacia la promoción del desarrollo explica que la mayor parte de las contribuciones generales que los países miembros realizan a la institución (el 60%, según el coeficiente establecido) ya estén registradas dentro de la AOD. Así, si se descuenta de la aportación total que España hizo a la OIT en 2015 (10,35 millones de euros) lo que ya está computado como AOD (6,21 millones de euros), se obtiene una cifra de 4,14 millones de euros susceptibles de computarse como AOTDS (TOSSD) (no AOD) en lo que respecta a las contribuciones realizadas a este organismo.

Por último, España realiza aportaciones a una entidad de carácter intergubernamental, el denominado Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales (GAFI), cuya actividad también cabe ser enmarcada en el ámbito de la gobernanza económica internacional. Creada en el seno del G7 en 1989, el GAFI cuenta actualmente con 34 países miembros, otros 8 países en calidad de miembros asociados y con 25 organizaciones que actúan como observadoras, entre las que se incluyen el FMI, el Banco Mundial y Naciones Unidas. La contribución anual de España a este grupo, que no computa como AOD, es de 170.000 euros.

En suma, teniendo en cuenta el conjunto de las contribuciones recogidas en este epígrafe, el AOTDS (TOSSD) (no AOD) que España aporta en flujos ligados a HDDG en materia específica de gobernanza y estabilidad económica internacional se sitúa en 26,83 millones de euros. Una cifra que pasaría a formar parte de la opción más restrictiva en la medición de este pilar (“opción a”).

3. PAZY SEGURIDAD

Un segundo espacio de actividad en el que España realiza aportaciones que se relacionan con el desarrollo y que cabe ser abordado como bien público global, es todo lo que afecta a las cuestiones de paz y seguridad. Dentro de este espacio, pueden diferenciarse, al menos, cuatro ámbitos específicos de acción en los que los recursos movilizados por España son susceptibles de computarse como AOTDS (TOSSD) por su relación e impacto en materia de desarrollo: acción humanitaria, operaciones de paz y misiones en el exterior, ayuda a inmigrantes y refugiados y, por último, cooperación policial internacional.

Los tres últimos son tratados a continuación en apartados específicos, mientras que del primero de ellos, el relativo a la acción humanitaria, cabe señalar que todas las aportaciones que España realiza en este campo están ya computadas en las cifras de AOD. Tan solo habría que aludir a dos tipos de aportaciones realizadas desde el Ministerio de Defensa que no estarían integradas en la AOD por las dificultades que existen para su cuantificación y que, por tanto, tampoco pueden ser incluidas en la estimación de AOTDS (TOSSD) que aquí se realiza. Se trata, por un lado, de algunas aportaciones logísticas y de infraestructura operativa que es puesta al servicio generalmente de AECID (como los hangares); y, por otro lado, de las tareas humanitarias desarrolladas por misiones ya desplegadas en el exterior, que son integradas como parte de su actividad propia y, por tanto, no es computada de manera específica como AOD⁵⁹.

3.1. Operaciones de paz y misiones en el exterior

El disfrute de un entorno de paz y seguridad constituye sin duda un elemento crucial para las oportunidades de progreso y bienestar de la ciudadanía que, por los efectos y externalidades que comporta, presenta naturaleza de bien público global. En este sentido, algunas actividades de carácter militar, en la medida en que persiguen la generación de contextos más seguros y estables, pueden presentar una importante incidencia en términos de desarrollo y, particularmente, en lo que alude a la provisión de este bien público a escala internacional.

No obstante, en la medida en que la relación entre seguridad y desarrollo no es unívoca y ha dado lugar a importantes debates, el CAD optó por delimitar con claridad las actividades enmarcadas en este ámbito que podían computarse como AOD. Así, dentro del amplio sector dirigido a “Prevención y resolución de conflictos, paz y seguridad”, y con unos criterios muy detallados, el CAD tradicionalmente ha permitido registrar como AOD las actividades dirigidas a cuestiones como la gestión y reforma de los sistemas de seguridad; la construcción de la paz y la prevención y solución de conflictos; el control de la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre; la retirada de minas antipersonas; y lo relativo a niños/as soldado, prevención y desmovilización. Adicionalmente, como una de las partidas que integran este sector, el CAD recoge los “procesos de consolidación de la paz tras los conflictos”, referidos exclusivamente a las actividades que dentro de esta categoría despliega Naciones Unidas en el marco de una serie de operaciones concretas. Sin embargo, del total de los recursos movilizados en estas operaciones, y con el fin de depurar con mayor precisión la parte asignable estrictamente a la promoción del desarrollo, el CAD tan solo permite computar el 7% como AOD. Una cifra que, en julio de 2017, se decidió incrementar al 15%.

⁵⁹ Es decir, cuando el Ministerio de Defensa moviliza personal y material ad hoc para una situación de emergencia humanitaria, esta aportación es registrada como AOD. Sin embargo, cuando esta actividad humanitaria la desarrolla un contingente ya desplegado en terreno, no se registra como AOD.

Partiendo de este marco, y desde la visión más amplia y abarcadora que pretende promover el nuevo concepto, cabría cuantificar dentro de AOTDS (TOSSD) el total de las aportaciones realizadas por los países a las operaciones de paz de Naciones Unidas. En el caso de España, teniendo en cuenta las aportaciones que se realizan a estas operaciones desde la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores del MAEC, esto supondría un TOSSD (no AOD) de 150,42 millones de euros para el año 2015 (Cuadro 4.1). Esta cifra también se computaría en la “opción a” dentro del pilar de HDDG.

Cuadro 4.1. AOTDS (TOSSD) (no AOD) derivado de las aportaciones realizadas a las operaciones de construcción de la paz de Naciones Unidas, 2015 (millones de euros)

Operación	Desembolso total	AOD (7%)	TOSSD (no AOD)
Fuerza de NNUU para Observación de la Separación (FNUOS) de Territorios Palestinos	1,61	0,11	1,49
Fuerza Provisional de NNUU en Líbano (FPNUL)	6,70	0,47	6,23
Misión de NNUU para el Referéndum de Sáhara Occidental (MINURSO)	0,87	0,06	0,81
Misión de Administración Provisional de NNUU en Kosovo (UNMIK)	0,40	0,03	0,37
Operación de las NNUU en Costa de Marfil (ONUCI)	11,04	0,77	10,26
Misión de NNUU en la República Democrática del Congo (Monusco)	27,56	1,93	25,63
Misión de NNUU en Liberia (UNMIL)	9,60	0,67	8,93
Misión de Estabilización de NNUU en Haití (MINUSTAH)	4,09	0,29	3,81
Misión de Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS)	28,38	1,99	26,40
Operación Híbrida de la Unión Africana y NNUU en Darfur (UNAMID)	25,91	1,81	24,10
Oficina de las NNUU de Apoyo a Misión UA en Somalia (UNSOA)	6,95	0,49	6,47
Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA)	4,45	0,31	4,14
Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de Naciones Unidas en Malí (MINUSMA)	12,57	0,88	11,69
Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA)	21,61	1,51	20,10
TOTAL	161,75	11,32	150,42

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de Seguimiento PACI 2015 (MAEC).

De manera complementaria a lo anterior, y desde una concepción todavía más laxa de las conexiones entre seguridad y desarrollo, cabría referirse a las misiones y contingentes que España tiene desplegados en el exterior y que son gestionados desde el Ministerio de Defensa. Aunque con objetivos ubicados dentro del espacio del mantenimiento de la paz y la seguridad, y desarrolladas generalmente bajo mandato de la OTAN o de la Unión Europea, se trata de misiones con alcances y naturalezas muy diversas: desde la lucha contra el terrorismo global o el apoyo a países en situación de conflicto o postconflicto, hasta el combate a la piratería o el incremento de la seguridad en el mediterráneo, por señalar algunos ejemplos. Una heterogeneidad de fines que en ocasiones confiere a algunas de estas misiones una conexión más difusa y cuestionable con la promoción del desarrollo, lo que en buena medida explica que hasta la fecha estos gastos no hayan computado, ni siquiera parcialmente, dentro de la AOD.

En todo caso, con las cautelas señaladas, y a falta de conocer los criterios que al respecto se adoptarán, el gasto total de España en estas misiones desplegadas en el exterior, según la información ofrecida por la Ministra de Defensa en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados en diciembre de 2016 fue de 733,75 millones de euros en 2015. Una cifra de la que habría que descontar 3,02 millones de euros que aparecen registrados en la AOD —al estar en el marco de una operación de Naciones Unidas, la denominada Operación Libre Hidalgo— para obtener un potencial AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 730,73 millones de euros (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. AOTDS (TOSSD) (no AOD) derivado de las misiones en el exterior del Ministerio Defensa, 2015 (millones de euros)

Misión	Desembolso
Resolute Support de la OTAN en Afganistán	119,00
Libre Hidalgo de Naciones Unidas en Líbano	139,00
Apoyo defensa Turquía de la OTAN	72,30
Sophia de la UE en el Mediterráneo/Libia	32,00
Active Endeavour de la OTAN en el Mediterráneo	40,00
Misión de la UE en Bosnia-Herzegovina	0,85
Atalanta de la UE en el Océano Índico	125,00
EUTM-Somalia de la UE	3,60
EUTM-República Centroafricana de la UE	65,00
EUTM-Malí de la UE	32,00
Operación Serval en Malí (apoyo a Francia)	19,00
Operación en República Centroafricana (apoyo a Francia)	16,00
Observadores Acuerdos de Paz colombia de las NNUU	4,10
Patrullas áreas en Ucrania de la OTAN	10,00
Coalición Global contra DAESH de la OTAN	55,90
Gasto total Misiones en el Exterior	733,75
Gastos registrados como AOD en materia de Construcción de la Paz, Prevención y Resolución de Conflictos por el Ministerio de Defensa	3,02
Total TOSSD (no AOD)	730,73

Fuente: elaboración propia a partir de Cortes Generales (2016).

De esta forma, sumando las aportaciones realizadas por el MAEC a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas junto con los gastos relativos a las misiones en el exterior desplegadas por el Ministerio de Defensa, se podría estimar un AOTDS (TOSSD) (no AOD) de hasta 881,15 millones de euros en 2015. No obstante, esta cifra respondería a un concepto de TOSSD más amplio, que se denominará “opción b”.

3.2. Ayuda a personas migrantes y refugiadas

Un segundo ámbito de acción dentro de lo relativo a paz y seguridad es el que se refiere a los recursos

destinados a las personas migrantes y refugiadas. Un ámbito que resulta relevante y estrechamente conectado con la lógica del desarrollo, especialmente cuando se adopta la perspectiva de la seguridad humana, donde son las personas —y no tanto los Estados, como asumían las concepciones más clásicas— las que pasan a convertirse en el sujeto a asegurar, desde un enfoque, además, marcadamente multidimensional.

En este sentido, es conocido que la mutación que ha experimentado la naturaleza de los conflictos en las últimas décadas, con un carácter cada vez más intraestatal que interestatal, ha incrementado las situaciones de riesgo y amenaza para una población civil que, en muchos de estos contextos, se ha visto obligada a abandonar su país y tratar de ser acogida en el exterior. En algunos casos, además, la concurrencia adicional de grupos terroristas que llegan a controlar amplias zonas y recursos del Estado ha agravado la situación de riesgo y desprotección para buena parte de la ciudadanía, generando importantes y conocidas crisis humanitarias, como las producidas en Libia y Siria, que han incrementado de manera exponencial y dramática el número de personas refugiadas en los últimos años.

Así, los recursos que los países movilizan dentro de este ámbito con la finalidad de dar protección y mejorar las condiciones de vida de las personas migrantes y refugiadas presentan una clara incidencia en términos de desarrollo, repercutiendo en la provisión de paz y seguridad a escala internacional. Como es lógico, buena parte del conjunto de estas aportaciones, ya se encuentra computada como AOD. Es el caso, por un lado, de la mayor parte de las aportaciones que tienen por destino un país en desarrollo; y, por otro lado, de una parte de la ayuda a refugiados que se produce en el mismo país donante. En concreto, en este último caso, el CAD permite registrar como AOD las actividades desplegadas en los primeros 12 de estancia de la persona refugiada —dedicadas fundamentalmente a la acogida—, mientras que los fondos aportados a partir del primer año de estancia —considerados de integración—, quedan fuera del cómputo de la AOD, aunque en muchas ocasiones resulta imposible desagregar con precisión entre ambos tipos de actividades, al aparecer notablemente imbricadas.

Existen, pues, espacios de actividad ligados a la ayuda a personas migrantes y refugiadas que quedarían fuera de los márgenes de la AOD y que, por su naturaleza, podrían ser sujeto de AOTDS (TOSSD). En el caso de España, se han detectado aportaciones de este tipo a través de, al menos, cuatro vías.

En primer lugar, desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) se llevan a cabo diversos programas relacionados con la acogida e integración de estas personas. Aunque, por las razones señaladas, no se dispone de una información claramente diseccionada entre las actividades de acogida que realiza el MEYSS —y, por tanto, ya registradas en la AOD— y las relativas a tareas de integración —y, por tanto, susceptibles de contabilizarse como AOTDS (TOSSD) (no AOD)—, es posible realizar algunas estimaciones al respecto. Para ello cabe partir del presupuesto destinado por el MEYSS en 2015 a “ayudas y subvenciones en favor de inmigrantes y refugiados” (47,21 millones de euros)⁶⁰ y descontar los 15,07 millones de euros que ya aparecen registrados como AOD para tareas específicas de ayuda a refugiados y que cabe atribuir a actividades de acogida. De esta forma,

⁶⁰ En los Presupuestos Generales del Estado, dentro de la partida de “acciones en favor de los inmigrantes” (66,38 millones de euros) aparece la partida específica que aquí se toma de “ayudas y subvenciones en favor de inmigrantes y refugiados”, con una cuantía de 36,17 millones de euros. Sin embargo, con el fin de ajustarse a lo efectivamente ejecutado —y no a lo inicialmente presupuestado— se acudió a la liquidación presupuestaria ofrecida por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), con el inconveniente de que no ofrece la información igualmente desagregada, de tal forma que tan solo se dispone del dato de ejecución de la partida total de “acciones en favor de los inmigrantes”, que finalmente ascendió a 86,65 millones de euros, lo que supone un incremento del 30,53% sobre lo presupuestado para el conjunto de esta partida. Es este incremento el que se ha aplicado proporcionalmente a lo presupuestado en “ayudas y subvenciones en favor de inmigrantes y refugiados” para obtener la cifra finalmente estimada de 47,21 millones de euros.

cabe estimar en 32,14 millones de euros el AOTDS (TOSSD) (no AOD) canalizado por el MEYSS en materia de ayuda a personas migrantes y refugiadas.

En segundo lugar, desde el Ministerio del Interior también se realizan algunas aportaciones a actividades ligadas a este ámbito que no estarían registradas en la AOD. Por una parte, aparecen las aportaciones realizadas a ACNUR para la implementación de sus programas de reasentamiento, en este caso llevados a cabo fundamentalmente en España, Líbano y Jordania, y que en 2015 se situaron en 270.000 euros. Por otra parte, cabe aludir a las aportaciones que España hace a través del Organismo Internacional de las Migraciones (OIM), en materia de los denominados Programas de Retorno Voluntario con Reintegración, desarrollados en Marruecos. En algunos años estas aportaciones aparecen computadas como AOD y en otros no, habiéndose detectado en el periodo 2013-2015 contribuciones por valor de 200.000 euros que no están registradas en la AOD —que son los que aquí se computan como AOTDS (TOSSD)—, y que podrían verse incrementadas en los años siguientes, tanto con los programas vigentes en Marruecos como con los que se han comenzado a desplegar también en Mauritania, con presupuestos de 200.000 y 50.000 euros respectivamente en 2016⁶¹. Por último, cabe referirse a las contribuciones que desde 2016 realiza el Ministerio del Interior en Programas de Reasentamiento y Reubicación en el marco de los compromisos alcanzados dentro de la Unión Europea y que tampoco aparecen registrados en la AOD desembolsada por este ministerio. Estas aportaciones se situaron en los 3 millones de euros en 2016 y 2017⁶², de tal forma que las aportaciones totales realizadas por el Ministerio del Interior en materia de personas migrantes y refugiadas arrojaría un AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 3,47 millones de euros.

En tercer lugar, el Ministerio de Defensa también moviliza recursos que cabe enmarcar dentro de este apartado, como son lo que se refieren específicamente a las aportaciones que realiza para el funcionamiento de los denominados Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI). Aunque las responsabilidades en materia de gestión de los CETI recaen en el MEYSS, el desbordamiento que en los últimos años han sufrido estos centros ha llevado al Ministerio de Defensa a dar apoyo en esta materia al MEYSS, fundamentalmente a través de la aportación de material básico, como tiendas de campañas o utensilios de primera necesidad, que no es registrada en la AOD. Según la información aportada por el propio Ministerio de Defensa, cabría estimar estas aportaciones en unos 450.000 euros anuales⁶³.

⁶¹ La comprobación de si estas aportaciones realizadas a los Programas de la OIM de Retorno Voluntario con Reintegración en 2016 en Marruecos y Mauritania están integradas o no en la AOD —y si deben, o no, engrosar el AOTDS (TOSSD)— podrá hacerse cuando se publiquen las cifras detalladas de AOD para ese año, que no se encuentran aun disponibles.

⁶² Aunque estas aportaciones solo comenzaron a contabilizarse presupuestariamente por el Ministerio del Interior a partir de 2016, se ha optado por incluir el equivalente anual para la estimación de 2015 con el fin de obtener un resultado más ajustado a la realidad.

⁶³ De manera más concreta, según el Ministerio de Defensa se tiene contabilizado un gasto de 300.000 euros en 2014 y de 600.000 euros entre diciembre de 2016 y septiembre de 2017. Aunque no existe información para los años intermedios, esto permite establecer un promedio de 450.000 euros anuales a lo largo del periodo 2014-2017, que son los que aquí se contabilizan como TOSSD para el año 2015.

Cuadro 4.3. AOTDS (TOSSD) aportado por España en el ámbito de la ayuda a personas migrantes y refugiadas, 2015 (millones de euros)

	Fondos aportados	Registrado AOD	TOSSD no AOD
Ministerio de Empleo y Seguridad Social			
Ayudas y Subvenciones en favor de inmigrantes y refugiados	47,21	15,07	32,14
Ministerio del Interior			
Contribuciones a ACNUR	0,27	0,00	0,27
OIM - Programa de Retorno Voluntario Asistido	0,60	0,40	0,20
Programa de Reasentamiento y Reubicación	3,00	0,00	3,00
Ministerio de Defensa			
Aportación material CETI	0,45	0,00	0,45
Aportaciones vía presupuesto de la UE			
Fondo de Asilo, Migración e Inmigración	16,50	0,00	16,50
Finalización de las operaciones y programas en el ámbito del retorno, refugiados y flujos migratorios	8,90	0,00	8,90
Proyectos piloto y acciones preparatorias	0,01	0,00	0,01
TOTAL	76,94	15,47	61,47

Fuente: *Elaboración propia a partir de Presupuestos Generales del Estado, 2015-2017; Liquidación Presupuestaria de la Intervención General de la Administración del Estado 2015; Datos aportados por los Ministerios del Interior y de Defensa; Presupuestos de la Unión Europea.*

Por último, España realiza aportaciones no AOD en materia de ayuda a personas migrantes y refugiadas a través de distintas partidas presupuestarias de la Unión Europea. Estas aportaciones se canalizan fundamentalmente a través del Fondo de Asilo, Migración e Inmigración (FAMI), creado en 2014 y que tiene entre sus objetivos los de reforzar el sistema europeo común de asilo, fomentar la integración de los nacionales de terceros países y desarrollar estrategias de retorno que permitan combatir la inmigración ilegal. Considerando la parte alícuota que corresponde a España en función de su aportación al presupuesto de la Unión Europea, la contribución al FAMI susceptible de computarse como AOTDS (TOSSD) es de 16,5 millones de euros en 2015. Junto a esta partida, existen otras relativas a operaciones y programas en el ámbito del retorno, los refugiados y los flujos migratorios (8,9 millones de euros) o a diversos proyectos y acciones preparatorias (10.000 euros), que elevan a 25,41 millones de euros los recursos AOTDS (TOSSD) que España desembolsó a través de la UE en materia de ayuda a personas migrantes y refugiadas en 2015.

En suma, teniendo en cuenta todas las aportaciones señaladas hasta aquí, el total del AOTDS (TOSSD) que España estaría movilizando en materia de ayuda a personas migrantes y refugiadas (Cuadro 4.3) se situaría en 61,47 millones de euros para el año 2015. Una cifra que se incorporaría a la “opción b” del segundo pilar de AOTDS (TOSSD).

3.3. Cooperación policial internacional

Junto con la acción humanitaria, el apoyo a las operaciones de paz y el despliegue de misiones en

el exterior y las ayudas dirigidas en materia de personas migrantes y refugiadas, cabe referirse a la cooperación policial internacional como un último ámbito de acción cuyas actividades cabría enmarcar dentro de las aportaciones dirigidas al fortalecimiento de la paz y la seguridad. En este caso, se trata de actividades desplegadas desde el Ministerio del Interior y consistentes fundamentalmente en el intercambio técnico, la formación y el fortalecimiento de los cuerpos y fuerzas de seguridad de diversos países, la mayor parte considerados países en desarrollo, fundamentalmente de África (como Mauritania, Senegal o Marruecos), aunque también de América Latina.

Algunas de estas partidas aparecen computadas como AOD y otras no, pero cruzando los datos aportados por el Ministerio del Interior de la cooperación policial internacional realizada con las actividades efectivamente recogidas como AOD en la información ofrecida por el MAEC, se obtiene un potencial AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 21,57 millones de euros, que serían susceptibles de contabilizarse también en la “opción b” de este pilar en 2015.

Teniendo en cuenta este último dato, el total de recursos aportados por España en el ámbito de la paz y la seguridad y que podría contabilizarse como AOTDS (TOSSD) (no AOD) se situaría en los 964,19 millones de euros en 2015 (Cuadro 4.4).

Cuadro 4.4. Total de AOTDS (TOSSD) (no AOD) movilizado por España en materia de paz y seguridad, 2015 (millones de euros)

	TOSSD NO AOD
Acción Humanitaria	0
Operaciones de Paz y Misiones en el Exterior	881,15
Personas migrantes y refugiadas	61,47
Cooperación Policial Internacional	21,57
TOTAL	964,19

Fuente: elaboración propia

4. SOSTENIBILIDAD Y PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

Un tercer grupo de contribuciones multilaterales que afectan a ámbitos estrechamente ligados con desafíos de carácter global es el que alude a la cuestión de la sostenibilidad medioambiental y la protección del entorno natural. La estrecha relación de estos desafíos con las oportunidades reales de progreso y desarrollo de las que disponen los países, junto con su marcado carácter de bien público global, otorga a los organismos internacionales con mandato en la materia un relevante papel en la gobernanza del sistema internacional.

Precisamente por la existencia de esa estrecha interconexión con el desarrollo, las aportaciones que España realiza a los organismos de Naciones Unidas más centralmente dedicados a estas cuestiones —como las contribuciones al PNUMA o UN-HABITAT— se integran en su totalidad dentro de la AOD. No obstante, existen dos aportaciones a una institución directamente ligada a este tema, como es la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC), que solo son parcialmente computadas en la AOD española. En concreto, de la contribución general que se hizo a

este organismo en 2015 (532.305 euros), como de la aportación que España realizó al denominado Registro Internacional de las Transacciones del Protocolo de Kyoto —también en el marco de la CMNUCC— (145.564 euros), tan solo el 61% (413.500 euros en total) quedaron acogidos dentro de la AOD. El resto, cifra que asciende a los 264.369 euros, son fondos computables como AOTDS (TOSSD) (no AOD) de España en esta materia.

Junto a estas contribuciones generales a organismos ligados con la gobernanza del sistema internacional en materia medioambiental, desde el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) se realizan contribuciones específicas a distintos programas, instrumentos y actividades de carácter multilateral que inciden en este ámbito y que cabe observar como contribuciones a la provisión de este bien público global. A modo de ejemplo, y aunque en esta partida se incluyen contribuciones muy diversas, algunas tienen que ver con cuestiones como la conservación de los cetáceos, la protección de las aves acuáticas migratorias, el mantenimiento de los humedales o la generación de marcos normativos en relación a los sistemas agrarios, la producción de semillas o la reproducción forestal. El conjunto de estas contribuciones se situó en los 2,90 millones de euros en 2015, mientras que solo 680.000 euros de las aportaciones multilaterales de MAPAMA se contabilizaron como AOD, lo que permite estimar un AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 2,22 millones de euros⁶⁴. A ello habría que añadir, aunque no puede incorporarse a las estimaciones por no estar cuantificado, las aportaciones de tipo técnico que desde el MAPAMA se realizan poniendo personal a disposición de distintos organismos multilaterales.

Por último, existe una última vía a través de la que España realiza aportaciones multilaterales en materia de sostenibilidad ambiental que no estarían integrados en la AOD, que es la que se refiere a una parte importante de los esfuerzos realizados por la Unión Europea en este ámbito. En concreto, existen dos capítulos del presupuesto de gastos de la Unión Europea, —relativas a Medio Ambiente y Acción por el Clima, respectivamente— en los que solo una parte mínima de los recursos desembolsados pasaron a registrarse dentro de los flujos de AOD (Unión Europea, 2016). En lo que se refiere al capítulo presupuestario de Medio Ambiente, dentro del apartado dedicado a “La política de medio ambiente en la Unión y a nivel internacional”, existen partidas relacionadas con la contribución a una economía más verde y eficiente, la detención de la pérdida de biodiversidad, la mejora de la gobernanza e información ambientales, la contribución a los acuerdos multilaterales e internacionales sobre el medio ambiente o diversas acciones preparatorias. Teniendo en cuenta la parte alícuota que cabe atribuir a España por su aportación al presupuesto de la Unión Europea, esto reflejaría unas contribuciones de 7,12 millones de euros en 2015.

Mientras, dentro del capítulo presupuestario relativo a “Acción por el clima”, se llevan a cabo contribuciones relacionadas con cuestiones como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el aumento de la resiliencia frente al cambio climático, la mejora de la gobernanza e información climáticas y diversas contribuciones a acuerdos multilaterales o a programas, proyectos y acciones preparatorias en materia medioambiental. De nuevo, si se computa la parte alícuota correspondiente, la contribución española a este capítulo de gasto sería de 4,71 millones de euros en 2015. Así, teniendo en cuenta ambas contribuciones, que

⁶⁴ Al proceder de distintas fuentes, la información existente no permite contrastar al detalle si las contribuciones que aparecen computadas específicamente como AOD (0,68 millones de euros), están dentro del total de las aportaciones que, según los Presupuestos Generales del Estado, el MAPAMA dedicó a organismos internacionales (2,90 millones), pero cabe suponer que es así y por eso aquí se optó por la opción más prudente, descontando del total de contribuciones realizadas a organismos internacionales, la cuantía que desde el MAPAMA ya se contabiliza como AOD multilateral, para evitar una posible doble contabilidad.

suman 11,83 millones de euros y descontando los 2 millones de euros que la Unión Europea registra como AOD dentro de estos apartados, cabe estimar un AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 9,83 millones de euros.

Cuadro 4.5. Estimación del AOTDS (TOSSD) (no AOD) de España en materia de sostenibilidad y protección ambiental, 2015 (millones de euros).

	TOSSD NO AOD
Contribuciones generales a Organismos Internacionales ligados a cuestiones medioambientales	0,26
Aportaciones MAPAMA a programas e instrumentos multilaterales	2,22
Aportaciones vía UE a Medio Ambiente y Acción por el clima	9,83
TOTAL	12,31

Fuente: elaboración propia a partir de Presupuestos Generales del Estado 2015; datos aportados por el MAPAMA; Presupuesto de la Unión Europea 2015; y Unión Europea (2016)

Recapitulando, teniendo en cuenta las contribuciones generales que se realizan a organismos internacionales clave en la gobernanza medioambiental internacional, las aportaciones específicas que el MAPAMA realiza a diversas acciones y programas de carácter multilateral y las aportaciones vía Unión Europea, el AOTDS (TOSSD) (no AOD) que España estaría dedicando a la sostenibilidad y la protección medioambiental se situaría en torno a los 12,31 millones de euros (Cuadro 4.5). Una cantidad que se incorpora a la “opción a” dentro de este segundo pilar de TOSSD.

5. OTRAS CONTRIBUCIONES A DESAFÍOS GLOBALES

Existe, por último, un conjunto de aportaciones de carácter multilateral que, afectando a ámbitos de acción muy diversos, presentan también claras repercusiones para el adecuado tratamiento de desafíos de carácter global y que pueden ser parte del AOTDS (TOSSD). Las aportaciones que España realiza a los organismos internacionales más directamente vinculados —por mandato y áreas de actividad— con la promoción del desarrollo, ya se encuentran computados en su totalidad en la AOD: este es el caso de organismos como PNUD, PMA, FNUAP, OCHA, UNRWA, ONU-Mujeres o UNICEF, por citar algunos de los más relevantes.

Sin embargo, se han identificado contribuciones que España realiza a otros organismos de Naciones Unidas cuya actividad presenta claras conexiones con la promoción del desarrollo —aunque con distinto grado de intensidad— y que no están recogidas (o solo lo están parcialmente) dentro de la AOD, constituyendo una potencial fuente de TOSSD. Por una parte, cabe referirse a las aportaciones que se realizan a un primer grupo de organismos cuya actividad se vincula nítidamente con la provisión de bienes públicos globales y que, por tanto, pueden ser enmarcadas dentro de la “opción a” de este segundo pilar. Cuatro de estas aportaciones, con los respectivos porcentajes que se computan como AOD, pueden ser señaladas aquí, como son las que remiten a la OMS (76%), UNESCO (60%), la FAO (51%) y el presupuesto general de la

Organización de Naciones Unidas (18%) (cuadro 4.6)⁶⁵. Teniendo en cuenta estos diferenciales, se puede estimar un AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 72,25 millones de euros en 2015, al que habría que sumar un conjunto de contribuciones realizadas desde el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) a programas multilaterales relacionados con la salud, cuyo importe ascendió a 953.000 euros⁶⁶.

Por otra parte, existen aportaciones a un segundo grupo de organismos internacionales cuya orientación a la promoción al desarrollo resulta quizás más difusa, pero que cabría incorporar a la estimación de AOTDS (TOSSD) si se asume un concepto más amplio de desarrollo y, especialmente, si se atiende a la revisión que muchos de estos organismos están impulsando para adaptar su mandato y funciones a la agenda de los ODS. De las realizadas en 2015, se pueden destacar cinco aportaciones, con sus correspondientes porcentajes de lo computado como AOD: la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (18%), la Unión Postal Universal (UPU) (16%), la Organización Meteorológica Mundial (OMM) (4%), la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) (3%) y la Organización Mundial del Turismo (0%)⁶⁷. Aplicando estos diferenciales, en función de las aportaciones realizadas a estos organismos en 2015 se puede estimar un AOTDS (TOSSD) (no AOD) de 6,47 millones de euros, que cabría incorporar dentro de la “opción b” del segundo pilar.

Cuadro 4.6. AOTDS (TOSSD) (no AOD) aportado por España a otros desafíos globales, 2015 (millones de euros)

Organismo	Aportación	%AOD	Registrado AOD	TOSSD no AOD
OMS	12,10	76,00	9,20	2,90
UNESCO	8,58	60,00	5,15	3,43
FAO	12,58	51,00	6,41	6,16
Naciones Unidas	72,88	18,00	13,12	59,76
Otras aportaciones multilaterales (ámbito de la salud)	0,95	0,00	0,00	0,95
UIT	1,82	18,00	0,33	1,49
UPU	0,63	16,00	0,10	0,53
OMM	1,84	4,00	0,07	1,76
OMPI	0,42	3,00	0,01	0,40
OMT	2,28	0,00	0,00	2,28
Total	114,08		34,39	79,66

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de Seguimiento PACI 2015 (MAEC).

⁶⁵ Existen otras aportaciones más específicas, como la realizada desde el Ministerio de Justicia al Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO), vinculado al Consejo de Europa, que pudieran computarse en el futuro como AOTDS (TOSSD). Las aportaciones realizadas por España a este grupo no han sido incluidas aquí para evitar una doble contabilidad, ya que hasta 2015 (año de referencia que utiliza el estudio) se incluían dentro de la AOD. No obstante, se tiene constancia que en 2016 y 2017 (año en el que se aportaron 70.000 euros según el Ministerio de Justicia), estas aportaciones dejaron de computarse dentro de la AOD.

⁶⁶ De manera detallada, estas contribuciones se refieren al Comité de Salud y Programa Biocidas en el marco de la OCDE; al Convenio Marco para el control del tabaco de la OMS o el acuerdo con esta organización en materia de donación y trasplantes de órganos y de tejidos humanos; a la Organización Internacional para el Desarrollo de Estándares de Terminología de Salud (IHTSDO “SNOMED”); al Proyecto EURIPID; al Grupo MEDEV; a la Federación de Sistemas Sanitarios y Hospitales Europeos (HOPE); a la Alianza Europea de Organizaciones de Transfusión Sanguínea (EBA) o a EUROHEALTHNET.

⁶⁷ Hay que tener en cuenta, además, que estos organismos llevan a cabo tareas de capacitación directamente en países en desarrollo, en algunos casos, como el de la OMM, con una clara incidencia en materia de prevención de catástrofes.

En definitiva, lo recogido a lo largo de este capítulo permite estimar un TOSSD (no AOD) de España en materia de habilitadores de desarrollo y desafíos globales que alcanzaría los 1.083 millones de euros en 2015, de forma agregada. En el cuadro 4.7 se ofrece una visión conjunta de los componentes de este segundo pilar, expresando en la última columna si forman parte de la opción más estricta o amplia (a y b, respectivamente) de medición (cuadro 4.7).

Cuadro 4.7. Estimación del AOTDS (TOSSD) (no AOD) aportado por España en materia de habilitadores del desarrollo y desafíos globales, 2015 (millones de euros)

Ámbito	Instrumento	Unidad responsable	TOSSD (no AOD)	Opción HDDG
Gobernanza económica y estabilidad financiera	contribuciones generales a OOI	MINECO	26,83	a
Paz y seguridad	Operaciones de PAZ de NNUU	MAEC	150,42	a
	Misiones españolas en el exterior	MINDEF	730,73	b
	Personas migrantes y refugiadas	MEYSS	61,47	b
		MININT		
		Unión Europea		
	Cooperación Policial Internacional	MININT	21,57	b
Sostenibilidad y protección medioambiental	Contribuciones generales a OOI	MAEC	0,26	a
	Programas específicos	MAPAMA	2,22	a
	Presupuesto Unión Europea	Unión Europea	9,83	a
Otros ámbitos	Contribuciones generales a OOI y a programas multilaterales	MAEC	73,20	a
		MSSSI		
	Otras contribuciones a OOI	MINETAD	6,46	b
		MFOM		
		MAPAMA		
TOTAL			1.082,99	

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO 5: BALANCE Y RECOMENDACIONES

A lo largo de las páginas previas se han discutido algunos de los principales aspectos conceptuales y estadísticos implicados en la determinación de la AOTDS (TOSSD), se ha tratado de trasladar su aplicación al caso español, identificando los instrumentos que podrían quedar acogidos en la nueva métrica, se ha discutido la normativa y orientación de estos instrumentos, en relación con los propósitos de desarrollo que deben presidir la nueva métrica, y se han tratado de cuantificar los recursos que podrían ser movilizados, a partir de la depuración de los datos oficiales ofrecidos por las entidades gestoras. Todo este ejercicio debe tomarse con las cautelas que impone trabajar con un concepto que está todavía en construcción, en el que existen áreas para las que no se ha avanzado criterio de medición alguna y otras en las que, si bien esos criterios existen, están sujetos a potenciales cambios. Justamente por este motivo, se han mantenido en las estimaciones escenarios diversos y horquillas de valores entre las que se mueven las estimaciones, que solo cabrá precisar cuando se cierre el proceso de definición de TOSSD. Con esas cautelas en mente, la estimación realizada confirma el importante cambio de escala que la nueva métrica impone en los conceptos que previamente dominaron el campo de la financiación oficial para el desarrollo: AOD y Otros Flujos Oficiales. Es ahora el momento de hacer un balance conclusivo de los principales elementos tratados en el estudio. Se evitará reiterar aquí lo ya señalado, con mayor detalle, en los capítulos precedentes, optándose por una síntesis de tres aspectos básicos referidos al concepto de AOTDS (TOSSD), al procedimiento de registro y a la estimación tentativa de los recursos que podría acoger. El último epígrafe se reserva para un cuerpo breve de recomendaciones, simplemente enunciadas.

I. EN TORNO A TOSSD

Existe un consenso bastante generalizado acerca de la necesidad de revisar el perímetro de la financiación del desarrollo y de definir nuevos conceptos que estén acordes con la amplitud y la diversidad de los medios requeridos para hacer realidad una agenda tan comprensiva y ambiciosa como la que definen los ODS. La AOD seguirá siendo un componente relevante en ese ámbito, en la medida en que define –de forma precisa y homologada– los componentes más concesionales de esa financiación; y es respecto a esta medida que se han construido la mayor parte de los compromisos internacionales de apoyo a los países en desarrollo que están todavía por cumplir. Ahora bien, existe la convicción, bastante generalizada, de que siendo necesaria, la AOD es manifiestamente insuficiente para impulsar y financiar el conjunto de las transformaciones a las que nos convoca la Agenda 2030. Es en este contexto en el que nace la propuesta de AOTDS (TOSSD) que, si bien nacida en el seno de la OCDE, ha convocado un justificado interés más allá de esta institución.

Si existe consenso acerca de la oportunidad del esfuerzo reformador emprendido por la OCDE, hay más discrepancias acerca del modo en que se ha llevado a efecto. Aquí dos son las críticas fundamentales. La primera alude al modo en el que se llevó adelante inicialmente el proceso de debate y decisión sobre los nuevos conceptos y formas de registro de la financiación del desarrollo.

Aunque se pretendía que los nuevos conceptos, en particular AOTDS (TOSSD), acogiesen las formas de cooperación al desarrollo propias de los nuevos proveedores de cooperación, tanto públicos como privados, lo cierto es que la discusión se mantuvo esencialmente en el seno de la OCDE, un órgano al que no pertenecen esos nuevos proveedores, y se mantuvo ese proceso revestido de una cierta opacidad, con muy limitado esfuerzo por hacer transparentes los argumentos y debates a las sociedades y a los países en desarrollo. Este hecho suscitó la crítica fundada de las ONG, los países en desarrollo y la propia Naciones Unidas. La OCDE fue consciente de la relevancia de la crítica y entendió que el nuevo concepto de TOSSD solo tendría viabilidad y eficacia si el conjunto de los proveedores lo respaldaban y asumían como propio. Por este motivo, desde 2017, ha hecho un esfuerzo mucho más decidido por integrar en el proceso a países, instituciones y comunidades epistémicas que no son parte de la OCDE. El deseo de implicar a Naciones Unidas en el proceso de construcción del concepto parece un paso obligado si se quiere que AOTDS (TOSSD) pase a formar parte de la métrica para el seguimiento de la Agenda 2030; y la implicación de los países receptores y duales (receptores y proveedores al tiempo) es crucial si se quiere que AOTDS (TOSSD) sea un concepto representativo y legítimo de medición del conjunto de la cooperación para el desarrollo (y no solo de los donantes OCDE). Aunque restan muchas cosas por precisar, parece haberse abierto una forma de trabajo más acorde con la naturaleza del nuevo concepto que se pretende construir. Entre los aspectos que están pendientes figura revisar cómo la AOTDS (TOSSD) se articula con el conjunto de normas y estándares internacionales definidos por la comunidad internacional, tanto en la cooperación para el desarrollo como en otros ámbitos, y definir desde qué instancia debe hacerse el proceso de recolección, homologación y seguimiento de los datos relativos al nuevo concepto. Ambos aspectos remiten a un tema de mayor calado, igualmente en discusión en la OCDE, acerca de cómo redefinir la gobernanza del sistema de cooperación internacional para el desarrollo en el futuro.

La segunda crítica tiene relación con alguno de los criterios que se están manejando para definir los contenidos y formas de medición de AOTDS (TOSSD). En este campo persisten numerosas inquietudes y dudas, no sólo porque el proceso está todavía muy abierto, restando muchos aspectos por precisar, sino también porque se ha dedicado muy limitado esfuerzo a construir consensos sobre los criterios teóricos y normativos que debieran inspirar la nueva métrica. Cabría decir que se ha dedicado más tiempo a discutir la casuística que afecta a los distintos instrumentos y sus formas de registro que a los fundamentos normativos de AOTDS (TOSSD). A resultas de esta carencia, los criterios con los que se formulan las propuestas de inclusión de un instrumento son, en muchos casos, altamente discrecionales (y con argumentos *ad hoc*). En todo caso, en un esfuerzo de síntesis, cabría deslindar aquellos aspectos más centrales en los que existen aceptables consensos y aquellos otros en los que la opinión está más dividida. Entre los primeros destacan:

- i) la conveniencia de medir el primer pilar solo a través de flujos transfronterizos, descontando los gastos ejecutados en el país proveedor (aunque existen zonas que suscitan cierta polémica a la hora de calificar estos últimos en ámbitos como lo que se refiere a las operaciones de alivio de la deuda externa o de la cooperación técnica ligada);
- ii) la necesidad de ajustar el coste de los servicios técnicos brindados por países de distintos niveles de desarrollo (probablemente, a través del recurso a la paridad del poder adquisitivo en los casos en que esté justificado);
- iii) la decisión de incluir en AOTDS (TOSSD) la financiación oficial movilizada en apoyo a los países en desarrollo, cualquiera que sea su nivel de concesionalidad y cualquiera que sea el instrumento a través del cual se movilice;

- iv) la voluntad de medir (e imputar) la cooperación multilateral a través de los recursos movilizados por estas instituciones (y no solo por las contribuciones de los países socios);
- v) la conveniencia de definir criterios de elegibilidad (y, por tanto, de graduación) de los países, aunque está por discutir cuáles pueden ser esos criterios y quien los determina.

Por lo que se refiere a los aspectos de mayor discrepancia, estos cuatro serían los más significativos:

- i) se mantiene el debate sobre los criterios de elegibilidad de las operaciones para ser parte de TOSSD: en unos casos se insiste en que tengan un propósito claro de desarrollo, mientras en otros se señala que basta con que tengan impacto de desarrollo; para algunos las operaciones deben tener una vinculación precisa con la Agenda 2030, mientras que para otros basta con que haya un vínculo genérico e indirecto; y mientras en unos casos se señala que los recursos deben estar alineados con las prioridades de los países, en otros se mantiene que, aun siendo conveniente, esa alineación no debe ser un criterio de elegibilidad;
- ii) aunque nadie niega la conveniencia de medir los recursos privados movilizados con fondos públicos, se discute si deben ser parte de AOTDS (TOSSD) o si, por el contrario, esta medida debe limitarse a contabilizar de forma exclusiva los recursos oficiales movilizados; y, caso de que los recursos privados se integren, se discute, también, si se reportan de modo diferenciado, al margen del resto de los componentes de AOTDS (TOSSD); al tiempo, son diversas las opiniones que apuntan hacia la debilidad de la metodología existente para definir la adicionalidad de los recursos privados y el efecto de movilización del apoyo público; y se juzga críticamente los incentivos que puede incorporar ese cómputo en el comportamiento de los proveedores de fondos, que pueden aparecer más interesados en el apalancamiento de recursos que por la adicionalidad y el impacto de desarrollo de las operaciones;
- iii) aunque nadie niega la relevancia del segundo pilar de AOTDS (TOSSD), referido a los gastos relacionados con los habilitadores de desarrollo y los desafíos globales, se discute de qué modo acotar este amplio campo de la acción política a efectos de la financiación para el desarrollo, cómo definir aquellos ámbitos que inciden de manera importante sobre las posibilidades de progreso de los países más pobres y, dado el eventual impacto internacional de estas acciones, qué criterios emplear para definir las que deben contemplarse como parte del nuevo concepto; en este ámbito surge la posibilidad de apelar a la naturaleza transfronteriza de los gastos (es, decir no empleados en el propio país proveedor) como criterio para definir los componentes computables como AOTDS (TOSSD), si bien queda por definir si ese concepto alude a que los recursos han de emplearse fuera del país proveedor o si, además, deben llegar de forma efectiva a un país en desarrollo.
- iv) se ha definido por parte de la OCDE que los datos necesarios para el reporte de AOTDS (TOSSD) vendrán de los países proveedores al efecto de no recargar los sistemas de registro y reporte de los países de más bajo ingreso, sin embargo, se discute la conveniencia de que esta información exista y se maneje para hacer el contraste de los datos y asegurar la eficacia del criterio del receptor manejado, al menos, en el pilar I de AOTDS (TOSSD); en este caso, se discute también las medidas de apoyo que la comunidad internacional debe desplegar para apoyar los sistemas estadísticos de los países en desarrollo.
- v) aunque existe la voluntad de que el nuevo concepto sea transparente y abierto al escrutinio público, existe discrepancia entre los proveedores de datos acerca del grado de detalle con el

que se debe registrar y publicar la información; en concreto, se apela a la necesidad de buscar un equilibrio entre el detalle de las operaciones, al objeto de conocer la naturaleza y finalidad de los recursos, las condiciones en las que se reciben y los sectores y agentes beneficiados, y el grado de confidencialidad que reclaman los proveedores de financiación (algo que afecta también la AOD); donde se sitúe ese equilibrio será clave para ver si, como declara la OCDE, AOTDS (TOSSD) pretende ofrecer una imagen precisa y transparente de la financiación del desarrollo, útil para los países que la reciben.

Como se ve, aunque se haya avanzado en ciertos criterios en estos cuatro años de trabajo sobre AOTDS (TOSSD), lo cierto es que es mucho lo que resta todavía por definir y, en algunos casos, las indeterminaciones remiten a aspectos cruciales que pueden hacer que la naturaleza del nuevo concepto y las magnitudes en las que se expresa cambien de forma sustancial.

2. ESPAÑA Y LA CONSTRUCCIÓN ESTADÍSTICA DE TOSDD

Por la especialización de su cooperación para el desarrollo, España debe estar especialmente interesada en dar seguimiento al proceso de construcción de AOTDS (TOSSD). Como es sabido, en el marco internacional, España está especializada en brindar cooperación a los países de renta media: en este grupo se encuentran buena parte de los principales socios de la cooperación española y hacia ese grupo va entre los dos tercios y los tres cuartas partes de su AOD. A medida que progresan, para buena parte de estos países la AOD se torna un capítulo menor de sus finanzas públicas, necesitando desplazar las fuentes de financiación internacional hacia mecanismos –normalmente, no concesionales– con mayor capacidad de movilización de recursos, en los ámbitos de la provisión de infraestructuras, creación de tejido productivo, desarrollo de nuevas fuentes energéticas o modernización de sus mercados financieros. Para esos propósitos la funcionalidad de la AOD es limitada, pero no así AOTDS (TOSSD), que pretende, justamente, acoger ese tipo de mecanismos no concesionales y, en su caso, computar el capital privado movilizado con apoyo público. Cabría decir que AOTDS (TOSSD) es una medida de la financiación del desarrollo que, aunque aplicable a todos los países, parece especialmente adaptada para captar las necesidades de los países de renta media. En ese sentido, España debiera tener un especial interés en incidir en su más adecuada definición.

Al igual que el resto de países proveedores de cooperación al desarrollo, España habrá de acometer una seria revisión y reforma de los procesos de registro, recolección y procesamiento de la información requerida para reportar debidamente a la comunidad internacional el conjunto de las transacciones que son parte de TOSSD. Se tiene ya un buen trecho andado en esta senda, no sólo por la experiencia adquirida en el registro de las actividades computadas como AOD, en consonancia con los criterios de la OCDE, sino también por los dispositivos de contabilización de recursos establecidos por las unidades gestoras responsables de los diversos instrumentos potencialmente implicados en AOTDS (TOSSD), más allá de la AOD. Ahora bien, a lo largo de la elaboración del estudio, se detectaron algunas limitaciones que pueden afectar seriamente el proceso de registro y cómputo del nuevo concepto. Entre ellas, tres destacan como las más relevantes:

- En primer lugar, AOTDS (TOSSD) remite a una medida altamente comprensiva de la financiación para el desarrollo, que implica, por tanto, a competencias e instrumentos de muy diversos departamentos ministeriales. Sería deseable, en consecuencia, que hubiese una opinión concertada entre las diversas áreas y departamentos del gobierno acerca de la posición a defender respecto a los grandes temas pendientes: muy particularmente, la consideración como parte de AOTDS

(TOSSD) de instrumentos de financiación oficial cuyo vínculo con los objetivos de desarrollo es objeto de debate, la inclusión o no de los recursos privados movilizados con apoyo público y el perímetro y formas de medición del pilar 2, relacionado con los habilitadores del desarrollo y los desafíos globales. Existe la percepción, sin embargo, de que las posiciones de los diversos departamentos no son enteramente coincidentes en alguno de estos aspectos. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ha mantenido, a través de la DG POLDES (antes SGCID), un seguimiento estrecho del proceso de definición de AOTDS (TOSSD), en el seno de las instancias de la OCDE, haciendo propuestas al respecto. En algunos casos, la construcción de las posiciones llevó aparejado un cierto trabajo en común con responsables de otros departamentos o instituciones públicas expertas en ámbitos precisos sujetos a debate (como deuda externa o crédito a la exportación, por ejemplo), pero no cabe decir que se haya construido una posición concertada, argumentada técnicamente, respecto a lo que el gobierno desearía que fuese AOTDS (TOSSD) en el futuro. La ausencia de este trabajo previo se revela en algunas discrepancias al respecto de los instrumentos de la política pública española que deben ser recogidos en el seno de AOTDS (TOSSD) y dificulta, además, la construcción de una posición más sólida y comprensiva sobre la nueva métrica, que pueda ser trasladada a las instancias de la OCDE de una manera más propositiva.

- En segundo lugar, se percibe que existe entre alguna de las unidades gestoras afectadas un desconocimiento notable acerca del alcance del proceso de modernización de la financiación al desarrollo que ha emprendido el CAD de la OCDE, y de las implicaciones que puede tener en los procedimientos de registro y recolección de la información pertinente. No se conoce el propósito de AOTDS (TOSSD), ni las modalidades de financiación que lo componen y, en consecuencia, no se tiene idea cierta acerca de si los instrumentos que las unidades gestionan serán parte del proceso, ni cómo eso puede afectar a su sistema de reporte. Ese desconocimiento podría explicarse por la novedad y etapa de indefinición en la que se encuentra el concepto, pero, desde otra perspectiva, es esta misma situación la que aconsejaría que los gestores fueran conscientes de las implicaciones del proceso en curso, las autoridades tomaran una posición respecto a la pertinencia de la inclusión de los instrumentos afectados (a ser defendida en el seno de la OCDE) y promoviesen las reformas que eventualmente fueran necesarias para preparar la implantación del sistema de registro para el momento en que se apruebe el sistema. Esta percepción se ve agravada por las dudas que se percibieron en el seno de algunas unidades (incluso entre las que reportan habitualmente AOD) acerca de qué criterios rigen el registro de la AOD. Incluso, la revisión de los componentes del gasto de algunas unidades y las conversaciones mantenidas con los responsables sugiere que podría haber partidas (sin duda, menores) que no son reportadas como AOD y que, sin embargo, podrían serlo. En unos casos, este hecho deriva del desconocimiento existente acerca de los criterios que rigen el cómputo de AOD y, en otros, de las dificultades técnicas a las que se enfrentan las unidades responsables para la imputación y el reporte de algunas partidas, dadas las ambigüedades que existen en los criterios de reporte por parte del CAD. Todo ello apunta hacia la conveniencia de hacer con todas las unidades implicadas un ejercicio de explicación de los criterios de registro de la financiación para el desarrollo (tanto de la AOD como de AOTDS/TOSSD) y quizá la conveniencia de preparar guías al respecto que puedan ayudar a estandarizar procedimientos.
- En tercer lugar, existe una variedad de instrumentos de financiación oficial relacionados con el apoyo a la internacionalización de la empresa española (como son FIEM y los gestionados por CESCE, COFIDES o ICO) que podrían ser importantes en la aportación de España al TOSSD, pero su normativa o bien ignora toda relación con objetivos de desarrollo (aunque afecten a

países en desarrollo) o bien si esa relación se reconoce sus gestores no se muestran interesados en la inclusión de esos instrumentos en el perímetro AOTDS (TOSSD). Esta situación plantea un dilema que debiera resolverse. Por una parte, no parece razonable que un instrumento forme parte de un concepto de financiación para el desarrollo si sus gestores rechazan explícitamente esa adscripción y (acorde con el marco legal por el que se rigen) apuntan que el impacto de desarrollo no está ni en su mandato, ni en sus criterios de gestión (orientados en exclusiva a la promoción de los intereses propios de España). Pero, por otra parte, esto entra en contradicción con el hecho de que instrumentos semejantes de otros proveedores de cooperación de la OCDE van a ser, muy probablemente, parte del AOTDS (TOSSD). La contradicción se haría especialmente llamativa en el caso de COFIDES, ya que esta institución, al igual que otras Instituciones de Financiación del Desarrollo (IFD) homólogas, integra la promoción del desarrollo como parte de su misión institucional. Ese mandato, sin embargo, no se traslada al marco legal que rige los instrumentos que gestiona. Ha de señalarse, en todo caso, que los gestores actuales de COFIDES están haciendo un esfuerzo por incorporar el impacto de desarrollo de las operaciones como uno de los criterios a considerar en sus procesos de decisión. Pese a ello, también muestran su recelo a que los instrumentos que gestionan sean parte de AOTDS (TOSSD), básicamente porque consideran que con ello puede perderse la especificidad de su tarea, que deriva tanto del tipo de instrumentos que maneja como del propósito que los orienta, que es muy centralmente el apoyo a la internacionalización de la empresa española. Un objetivo –señalan– compatible con la promoción del desarrollo de los países receptores, pero que puede diluirse si se le integra en el marco restrictivo de lo que tradicionalmente se ha entendido como cooperación al desarrollo. En suma, el dilema enunciado tendría que resolverse a través de una doble decisión política: en primer lugar, decidir si esos instrumentos (o cuáles de ellos) deben reportar a AOTDS (TOSSD) y, en segundo lugar, en caso de que así sea, proceder a reformar la normativa que los rige y los procedimientos con los que se gestionan para asegurar que el impacto de desarrollo sea considerado como uno (aunque no sea el más relevante) de los criterios de decisión que se adoptan. Parecida es la valoración que puede hacerse respecto a las empresas públicas españolas que operan en países en desarrollo como contratistas del sector público de dichos países, si bien el volumen de recursos potenciales AOTDS (TOSSD) que manejan es mucho menor. Las actividades de estas empresas, en tanto medios propios de la administración, podrían considerarse como AOTDS (TOSSD), pero la promoción del desarrollo no parece formar parte de su misión institucional.

- Por último, existen algunos instrumentos (relacionados con la seguridad y la paz) en que la situación es la contraria a la anteriormente descrita: las unidades gestoras se manifiestan altamente satisfechas con la acogida que AOTDS (TOSSD) puede ofrecer en el cómputo como financiación para el desarrollo de los recursos que gestionan. Se trata de un punto de partida notablemente receptivo al cambio, pero que debiera estar sujeto a los criterios de registro que finalmente se definan al respecto. Desde el inicio de la actividad del CAD, se ha tenido cuidado en deslindar las actividades que caen bajo la órbita del desarrollo de aquellas orientadas a sustentar la agenda de seguridad, aun a sabiendas de que existen zonas grises en las que es difícil decidir a cuál de ellas asignar los recursos. La agenda de los habilitadores de desarrollo y desafíos globales probablemente hace que esa zona gris se dilate, al asumir de forma más explícita la seguridad como uno de los bienes públicos globales que es necesario preservar para garantizar la Agenda 2030. No obstante, es un ámbito en el que deben definirse criterios precisos que no desvirtúen el propósito de desarrollo que debe regir el cómputo de AOTDS (TOSSD); y ello afectará a los modos de reporte de las unidades responsables (Ministerios del Interior y de Defensa) de estas partidas en España.

3. MEDICIONES

Con las indeterminaciones propias del estado de construcción en el que se encuentra la medida de TOSSD, el estudio ha tratado de adelantar una estimación del orden de magnitud en el que se puede mover ese concepto en España, de la manera más precisa posible. Para ello, se han utilizado fuentes oficiales, derivadas de las estadísticas internacionales, de la ejecución presupuestaria del Estado o de las propias informaciones de los gestores o responsables de las unidades; los datos son, pues, contrastables y, cuando ha habido que formular supuestos de imputación, se han hecho explícitos para que se conozcan y se puedan confirmar o rebatir. Para la estimación definitiva toda esta información se ha referido a un año, 2015, que es el más reciente para el que existen datos completos y contrastados. Dado que sobre la inclusión de algunos componentes de AOTDS (TOSSD) existe un debate inconcluso, se ha preferido asumir diversos escenarios abiertos a las decisiones que finalmente se adopten al respecto. De este modo, se pueden calibrar las decisiones anticipando la magnitud de los recursos que cada una de ellas comporta. En todo caso, se ha mantenido una perspectiva a la vez comprensiva y prudente: comprensiva, porque trata de acoger todos aquellos componentes que se piensa pueden ser parte de del nuevo concepto; pero prudente, porque cuando hay que adoptar criterios de imputación, se ha hecho siguiendo los criterios más cautelosos posibles. Por último, uno de los problemas de la nueva métrica, que ha sido bien identificado por la OCDE, es que puede dar lugar a doble contabilización de algunas partidas: en la medida en que más de una institución participa en la movilización de recursos, puede ser que estos sean computados a todas y cada una de las instituciones, amplificando de modo indebido su medida. No se trata de un hecho excepcional, ya que esta práctica de cofinanciación está altamente generalizada; y es un problema de difícil solución, ya que para su corrección se requeriría de una información por parte de las entidades implicadas de la que, con frecuencia, se carece. Para tratar de aliviar esta dificultad se ha optado por presentar, en aquellos casos en que era pertinente, una horquilla de valores, de acuerdo con el grado de duplicación (nula o total) que se produzca entre las instituciones implicadas. Muy probablemente, la cifra más plausible se encuentre entre estos valores extremos.

Pues bien, a partir de estos criterios se presentan seis estimaciones de AOTDS (TOSSD) que responden a la aplicación combinada de tres criterios para estimar los flujos transfronterizos (FT) y dos más para estimar las partidas relacionadas con los habilitadores de desarrollo y desafíos globales (HDDG). Por lo que se refiere al primer pilar, los criterios utilizados han sido los siguientes:

- FT1: Se consideran los componentes transfronterizos de la AOD bruta más los recursos oficiales canalizados hacia los países en desarrollo con propósito explícito de desarrollo, aunque no sea este su primer objetivo y cualquiera que sea su grado de concesionalidad. Con esta definición, los componentes de este concepto canalizados por España en 2015 suman 2.505 millones de euros.
- FT2: Se consideran, además de los componentes de FT1, los recursos oficiales canalizados hacia los países en desarrollo, cualquiera que sea su concesionalidad y su objetivo (incluidos, por tanto, aquellos orientados al apoyo a la internacionalización de la empresa). La cifra resultante de este concepto en 2015 se mueve en una horquilla entre los 3.040 y 3.097 millones de euros.
- FT3: Se integran los componentes de FT2 con los recursos privados movilizados con apoyo oficial, tanto de carácter bilateral como multilateral, excluyendo los créditos a la exportación. La cifra asciende, en este caso, a una horquilla que se mueve entre los 4.708 y los 5.112 millones de euros.

- **FT4:** Se integran los componentes de FT3 más los créditos de exportación. La cifra en este caso se mueve entre 7.664 y 9.056 millones de euros.

Por su parte, con respecto al pilar 2, solo se han tenido en cuenta aquellos componentes que implican flujos transfronterizos y se canalizan hacia bienes públicos internacionales (incluida la generación de normas y estándares) más centrales para los procesos de desarrollo. Conviene señalar que es posible que flujos bilaterales (ya computados en el primer pilar o, incluso, en la parte de AOD) estén relacionados con este pilar 2. No obstante, se ha preferido mantener para este segundo pilar solo aquello que, no habiendo sido ya considerado como flujo transfronterizo, se orienta a generar habilitadores de desarrollo o a afrontar desafíos globales. Con esta perspectiva, se han admitido dos niveles:

- **HDDGa:** Se aplica un criterio estricto de desarrollo, conectando los temas con el núcleo de la Agenda 2030. Esta definición del segundo pilar supone la movilización de 263 millones de euros.
- **HDDGb:** Se aplica un criterio más amplio en la definición de los bienes públicos relacionados con el desarrollo. Esta definición eleva las magnitudes de este segundo pilar hasta 1.083 millones de euros.

La cifra resultante de AOTDS (TOSSD) es la consecuencia de considerar los dos pilares de forma complementaria. La combinación de estos distintos escenarios, según los criterios que en cada caso se asumen, da lugar a 8 estimaciones (cuadro 5.1) (para más detalle, véase Anexo 4). Las cifras se mueven entre los 2.767 millones de euros, en el supuesto más restrictivo, y los 10.138 millones, en el caso de aplicar los criterios más ambiciosos en la definición del perímetro de AOTDS (TOSSD). Dado que la AOD bruta en ese año fue de 1.994 millones de euros, esto quiere decir que la cifra de AOTDS (TOSSD) incrementa en un 50%, en el caso más restrictivo la cifra de ayuda y la multiplica por 5 en el caso más amplio.

La horquilla de valores ofrecida es muy dilatada, acorde con el grado de incertidumbre que rodea a un proceso que está lejos de haber concluido. No obstante, a tenor de la secuencia de las decisiones, las cifras más probables serían las que acogen los escenarios 2 y 3, con valores que oscilan entre los 3.302 y los 6.195 millones de euros.

Cuadro 5.1: Estimaciones de AOTDS (TOSSD) de acuerdo con los diversos escenarios, 2015 (millones de euros)

	FT1	FT2	FT3	FT4
HDDGa	TOSSD 1a: 2.767	TOSSD 2a: 3.302/3.359	TOSSD 3a: 4.971/5.375	TOSSD 4a: 7.926/9.318
HDDGb	TOSSD 1b: 3.587	TOSSD 2b: 4.122/4.179	TOSSD 3b: 5.791/6.195	TOSSD 4b: 8.746/10.138

4. RECOMENDACIONES

De los juicios y argumentos ofrecidos a lo largo del estudio se derivan las siguientes cinco recomendaciones que aquí se presentan de modo meramente enunciativo:

- 1.- Es necesario que las unidades gestoras de aquellos instrumentos que podrían formar parte de AOTDS (TOSSD) (financiación no concesional y mecanismos de apoyo al sector privado, fundamentalmente) estudien la conveniencia de ser parte del reporte de ese nuevo concepto, sabiendo que otros donantes de nuestro entorno probablemente incorporen en sus respectivos reportes los instrumentos homólogos que cada uno maneja. Caso de que se decida participar de ese proceso, es necesario considerar las reformas que se deben realizar en los marcos normativos y en los procedimientos de gestión para asegurar que el recurso a esos instrumentos está en coherencia con los criterios de elegibilidad que definirá AOTDS (TOSSD).
- 2.- Es necesario poner en marcha una campaña de información en el seno de la Administración para dar explicación del proceso de reforma de la financiación al desarrollo en la que está inmerso la OCDE y las implicaciones que tiene para la gestión y el sistema de reporte de los instrumentos que podrían quedar afectados; sería importante que esa campaña se acompañase de la formulación de alguna guía, adaptada al caso español, que orientase el proceder de los gestores. Sería conveniente que, de modo complementario y tentativo, se empezase a definir el sistema de recogida de información y de reporte que previsiblemente haya que erigir cuando se defina AOTDS (TOSSD). Al objeto de poner a prueba ese sistema, sería conveniente que a partir de 2018 se tratase de reportar una información sombra relativa a AOTDS (TOSSD), que permita identificar las debilidades en el registro y la magnitud tentativa de los componentes que previsiblemente se pueden desplegar en el nuevo concepto.
- 3.- De cara al proceso de definición de AOTDS (TOSSD), sería importante que se estableciesen los mecanismos de debate y concertación de los diversos departamentos en cuyo seno se gestionan instrumentos potencialmente implicados para identificar las características de la nueva métrica que serían más deseables para España, de modo que se fundamente técnicamente una propuesta concertada de sus contenidos y se permita, a partir de ella, un ejercicio más propositivo (que reactivo) en el seno de la OCDE. Ese mismo debate debiera realizarse respecto a la orientación estratégica de los diversos instrumentos para asegurar la complementariedad entre ellos, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por España en materia de desarrollo y los propios intereses del país.
- 4.- La nueva métrica propuesta por la OCDE es acorde no solo con la naturaleza ambiciosa y multidimensional de la Agenda 2030, sino también con la coherencia de políticas que reclama esa Agenda para su efectiva realización. En la medida en que integra instrumentos orientados a propósitos diversos y gestionados por unidades administrativas igualmente diferentes, la AOTDS (TOSSD) reclamará una mayor interacción entre departamentos ministeriales, para fortalecer las complementariedades entre ellos (y reducir las interferencias). La aplicación de la nueva métrica comporta, por tanto, una oportunidad que debe aprovecharse para avanzar más decididamente en los niveles de coherencia de políticas en términos de desarrollo.
- 5.- Por último, la definición de AOTDS (TOSSD) es un paso en una reforma más integral de la gobernanza del sistema internacional de cooperación para el desarrollo: sería importante que el gobierno discutiese este tema en su seno y con los actores del sistema de cooperación, para definir la opción que se considera más deseable para erigir una política de cooperación al desarrollo vigorosa y eficaz a escala internacional.

ANEXOS

ANEXO I. Relación de instituciones y personas entrevistadas (junio-octubre 2017)

1. AECID – Unidad de Empresa y Desarrollo (Miguel Ángel Martínez de la Riva y Paloma Cano)
2. AECID – Oficina de Acción Humanitaria (Jaime Iglesias Sánchez-Cervera)
3. CESCE (Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación – Dirección de Operaciones por cuenta del Estado) (Beatriz Reguero, Irene López y Rubén Prado)
4. COFIDES (Compañía Española de Financiación del Desarrollo) (María Vidales, Miguel Ángel Ladero y Ana Victoria Fernández)
5. FCAS (Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento) (Carmen Jover y Natalia Gullón)
6. Ferrovial (Programas RSC) (Gonzalo Sales)
7. FONPRODE (Fondo de Cooperación para la Promoción del Desarrollo) (Fernando Jiménez Ontiveros)
8. Fundación Acciona (Julio Eisman)
9. Fundación La Caixa (Área Internacional) (Marta Solsona)
10. ICO (Instituto de Crédito Oficial) – Subdirección de Presupuestos y Control Financiero (Javier Morales)
11. ISDEFE (Dirección de Desarrollo de Negocio) (Lluís Vinagre y Álvaro Manresa)
12. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente – Oficina Española de Cambio Climático (Ana Pintó y Teresa Solana)
13. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente – Subdirección General de Relaciones Internacionales y Asuntos Comunitarios (Jesús González)
14. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación – Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos (Ximena Sartori y Xavier Bellmont)
15. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación – Subdirección General de Organismos Técnicos Internacionales (Javier Gutiérrez)
16. Ministerio de Defensa – Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil (Juan Carlos Royo y Teresa Goizueta)
17. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales) (Javier Sanz Muñoz, Silvia Torices de la Varga y Santiago Fernández Díez-Picazo)
18. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (Subdirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización) (Albert Masiá)
19. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte – Subdirección General de Cooperación Internacional y Promoción exterior educativa (Carmen Sáinz)
20. Ministerio de Empleo – Subdirección General de Integración a los Inmigrantes (Miguel Ángel Gil)

21. Ministerio de Empleo y Seguridad Social – Subdirección General de Relaciones Internacionales Sociolaborales (Marcos Fraile y Rafael Pérez)
22. Ministerio del Interior – Dirección General Relaciones Internacionales y Extranjería (Carmen Páez)
23. Ministerio del Interior – Subdirección General de Asilo (María Boloqui)
24. Ministerio de Justicia — Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional (Inmaculada Aguado, Cristina Sierra y Javier Samper)
25. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad — Subdirección General de Relaciones Internacionales) (Pilar Pasarón)
26. TRAGSA — Subdirección de Comunicación y RSC (Manuela Campos)

ANEXO 2. Explicación detallada de los cálculos realizados en el capítulo 2

Cuadro A.2.1. Deducción de los in-donor costs (millones de dólares)

	2013	2014	2015
Donaciones bilaterales	1072	679	726
- Becas y gastos formativo	13	10	3
- Coste de refugiados	25	18	32
- Sensibilización	30	29	18
- Gastos administrativos	127	103	107
Donaciones transfronterizas	979	545	566

Cuadro A.2.1. Imputación a España de flujos multilaterales no concesionales (millones de dólares)

Institución	Flujos no concesionales			Cuota	Imputación a España		
	2013	2014	2015		2013	2014	2015
BAfD	2.304	3.045	2.376	1,078	24,83	32,82	25,61
BAsD	6.163	7.600	9.785	1,76	108,46	133,76	172,21
CEB	297	285	252	10,9	32,37	31,06	27,46
BERD	3.961	4.823	5.026	3,4	134,67	163,98	170,88
BEI	1.510	867	719	9,7	146,47	84,09	69,74
BIRD	16.234	15.858	19.234	2,1	340,91	333,01	403,91
BID	9.828	8.789	8.938	1,96	192,62	172,26	175,18
CFI	6.743	-	-	1,4	97,75		
TOTAL	47.040	41.267	46.330		1.068,08	950,98	1.044,99

Cuadro A.2.3. Imputación de los recursos privados movilizados (millones de dólares) (2012/15)

	Recursos movilizados	Cuota de España	Recursos imputables
Bilateral			
FONPRODE	51,2	100%	51,2
COFIDES	-		
Multilateral			
AfDB	1.123,3	1,078	12,10
AsDB	2.679,5	1,76	47,15
CAF BDL	410,8	5,0	20,54
EBI	13.007,7	9,7	1261,74
ERBD	4.487,3	3,4	152,56
IDB	2.591,8	1,96	50,79
ICC	351,6	1,96	6,89

IRBD	1.243,1	2,1	26,10
IFC	9.891,9	1,4	138,48
IDA	2.303,0	2,1	48,36
MIGA	11.850,6	1,28	151,68
TOTAL	49.940,6		1.916,4

ANEXO 3. Explicación detallada de los cálculos realizados en el capítulo 3

A continuación se detalla el proceso de estimación de las cifras TOSSD para cada una de las entidades del ámbito del apoyo bilateral a la internacionalización de la empresa española.

FIEM

Se consideran los datos obtenidos de la memoria anual de FIEM en 2015. De ahí se obtienen datos agregados de financiación aprobada hacia países en desarrollo por cada uno de los instrumentos de financiación, así como el peso de cada modalidad en el total de financiación aprobada. La financiación total bruta desembolsada por FIEM en un año se aproxima como el total de pagos realizados en el año. Los pagos son una cota máxima para el desembolso bruto, pues incluyen también los costes de gestión del ICO y los fondos destinados a encargos por diagnósticos o informes de viabilidad. Se supone que la financiación bruta desembolsada en total (aproximada por el pago total) se distribuye entre las distintas modalidades con iguales pesos que la financiación aprobada, de donde se obtienen los datos que se expresan en el cuadro 3.3.

Para calcular el volumen de recursos movilizados por un instrumento concreto, se toma el total de recursos movilizados como la diferencia entre la aportación de FIEM y el valor del contrato firmado sumado sobre todas las operaciones financiadas con ese instrumento. Eso es una cota máxima para el volumen de recursos privados movilizados con ese instrumento, porque con la información disponible no puede conocerse si se trata de recursos públicos o privados. Adicionalmente, esa es la movilización de recursos en cuanto a contratos formalizados. Para encontrar la movilización de recursos asociada a los desembolsos se considera que se moviliza realmente una fracción de lo teóricamente movilizado en la formalización, y esa fracción es la misma que representa lo desembolsado sobre lo formalizado en ese instrumento concreto.

CESCE

De la memoria anual 2016 obtenemos el valor de las exportaciones que han contado con garantía de CESCE en forma de seguro de crédito a la exportación, así como la desagregación geográfica del seguro emitido que origina dicha garantía. Se calcula el % de seguro emitido hacia PED y se calcula ese mismo porcentaje sobre el valor de las exportaciones garantizadas. A ese dato se le suma el valor de inversiones aseguradas en países en desarrollo, proporcionado por CESCE durante las entrevistas.

COFIDES

Datos obtenidos en la entrevista con personal de COFIDES.

CARI

En la Memoria ICO 2015 aparece el dato del volumen de operaciones de financiación a la exportación que se han formalizado contando con la cobertura del Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses. Ese es el dato que aparece en el capítulo 3.

ICO

Se ha contado con información aportada por el ICO que ofrece más detalles que los contenidos en la Memoria pública de la institución. Concretamente se ha trabajado con información desagregada por países de operaciones de financiación formalizadas utilizando los siguientes instrumentos: líneas de mediación (exportadores), líneas de mediación (internacional), financiación directa (préstamos) y financiación directa (avales). Ante la ausencia de datos de financiación desembolsada, se recurre a

aproximar esta magnitud como la financiación formalizada. Algunas partidas se expresan mediante horquillas de valores mínimo y máximo porque algunas operaciones de financiación no se destinan a ningún país en concreto, sino que se identifica su destino geográfico con el término “VARIOS”. Así, el valor mínimo surge de agregar, para cada instrumento, solamente aquellas operaciones explícitamente dirigidas hacia países en desarrollo, mientras el valor máximo incluye además aquellas operaciones sin destino geográfico concreto (cuyo destino se identifica con “VARIOS”)

Cabe añadir que de las entrevistas realizadas se deduce la existencia de un cierto volumen de recursos privados que son movilizados por el ICO, especialmente a través de la modalidad de financiación directa mediante préstamos, un tipo de operación, según nos trasladan, que habitualmente implica que el ICO forma parte de operaciones de financiación sindicadas en conjunción con entidades de crédito privadas. Sin embargo, esto no puede reflejarse en la estimación del presente estudio porque el ICO no ha podido aportar información respecto a la cuantía de estos recursos movilizados.

ANEXO 4. Medición de AOTDS (TOSSD) en España: Síntesis

			Mill USD	Mill EUR min*	Mill EUR max*
AOD bruta			1.644	1.482	1.482
	Bilateral		597	538	538
		Donaciones (excluidos gastos en España)	566	510	510
		Crédito concesional	31	28	28
	Multilateral	Donaciones y créditos concesionales	1.047	944	944
Pilar I: Flujos transfronterizos					
OFOD: otros fondos oficiales con dedicación formal al desarrollo	Bilateral	COFIDES		81	81
	Multilateral	Imputado a España de Instituciones Financieras Internacionales de Desarrollo (BAfD,BA sD,CEB, BERD, BEI, BIRD, BID, CFI)	1.045	942	942
FT1= AOD+OFOD				2.505	2.505
FO: fondos oficiales bilaterales sin mandato de desarrollo	Financiación no concesional al sector privado	FIEM, ICO		532	589
	Exportación bienes y servicios empresas públicas	TRAGSA, ISDEFE		3	3
FT2: FT1+FO				3.040	3.097
Componentes bajo debate: recursos privados movilizados					
RPM: recursos privados movilizados	RPM por AOD	FONPRODE	16,9	15,23	15,23
		AECID (APPD + convocatoria innovación)		2,43	2,43
		Fondos privados movilizados por ONGD		296,18	296,18
	RPM por apoyo inversión exterior empresas españolas ⁽¹⁾	FIEM, COFIDES, ICO, CESCE		784	1.131
	RPM por IFI e imputados a España	BAfD, BA sD, CAF, BEI, BERD, BID, ICC, BIRD, CFI, IDA, MIGA	633,3	571	571
	FT3: FT2+RPM				4.708
Componentes bajo debate: apoyo oficial a las exportaciones					
CE: Créditos a la exportación		FIEM, ICO		659	659
RAOE: Recursos privados movilizados por apoyo oficial a las exportaciones ⁽²⁾		FIEM, CARI, CESCE		2.296	3.284
FT4= FT3+CE+RAOE				7.664	9.318

Pilar II: Habilitadores de desarrollo y desafíos globales				
HDDGa: gastos transfronterizos relacionados claramente con BPG		Cuotas a Organismos Internacionales ligados a la gestión, gobernanza y provisión de BPG	100,31	100,31
		Aportaciones a programas ligados a la sostenibilidad medioambiental (MAPAMA)	2,22	2,22
		Aportaciones vía UE a Medio Ambiente y Acción por el Clima	9,83	9,83
		Operaciones de Paz (NNUU) (MAEC)	150,42	150,42
FT4+HDDGa			7.926	9.318
HDDGb: otros gastos relacionados con BPG	Paz y Seguridad	MDEF: Misiones en el exterior (UE, OTAN)	730,3	730,3
		Personas migrantes y refugiadas	61,47	61,47
		Cooperación Policial Internacional	21,57	21,57
	Otras contribuciones a OOI	MINETAD, MFOM y MAPAMA	6,47	6,47
FT4+HDDGa+HDDGb			8.746	10.138

*Para calcular la equivalencia en euros de los datos originalmente expresados en dólares, se ha utilizado un tipo de cambio de EUR 1= USD 1,1095, que corresponde al valor medio del tipo de cambio euro/dólar para 2015, según el Banco Central Europeo.

(1) Posible solapamiento de recursos: el escenario mínimo corresponde a lo que moviliza el apoyo a la inversión de COFIDES, la aportación más importante; el máximo a la suma de COFIDES, FIEM, ICO y CESCE

(2) Posible solapamiento de recursos: el escenario mínimo corresponde a lo que moviliza el apoyo a la exportación de CESCE, la aportación más importante; el máximo a la suma de CESCE, FIEM y CARI

LISTADO DE ACRÓNIMOS

AAAA	Agenda de Acción de Addis Abeba
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AOTDS	Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible
APPD	Alianzas Público-Privadas
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAfD	Banco Asiático de Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo
BPI	Bienes Públicos Internacionales
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CARI	Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses
CDP	Committe for Development Policy de Naciones Unidas
CEB	Consejo del Banco Europeo de Desarrollo
CESCE	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación
CETI	Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIV	Collective Investment Vehicles
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo
ECG	Export Credit Group de la OCDE
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
EDFI	European Development Finance Institutions
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAMI	Fondo de Asilo, Migración e Integración

FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIEM	Fondo de Internacionalización de la Empresa
FIEX	Fondo para Inversiones en el Exterior
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
FONPYME	Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa
FT	Flujos Transfronterizos
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales
HDDG	Habilitadores de Desarrollo y Desafíos Globales
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
ISDEFE	Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España Sociedad Anónima
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAPAMA	Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente
MDEF	Ministerio de Defensa
MEYSS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
MFOM	Ministerio de Fomento
MINECO	Ministerio de Economía
MININT	Ministerio del Interior
MSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Industrial
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo

ONU MUJERES	Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TOSSD	Total Official Support for Sustainable Development
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria Sociedad Anónima
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UPU	Unión Postal Universal
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UN-HABITAT	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en Oriente Medio

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Los documentos de las instituciones internacionales citados son referidos en el texto a través su correspondiente vínculo digital.

Alonso, J.A. (2016), The future measurement and monitoring for development finance in support of the 2030 Agenda: Total official support for sustainable development (TOSSD): https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/2016_TOSSD_side_event_presentation_alonso.pdf

Alonso, J. A. (2014). “Eficacia agregada de la ayuda: incidencia sobre el crecimiento del receptor”, *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, nº3, Universidad Nacional a Distancia (UNED). pp. 154-188.

Alonso, J. A. (2013). “Cooperación con Países de Renta Media: un enfoque basado en incentivos”. *Documentos de Trabajo AECID*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid.

Alonso, J. A. (2012). “From aid to global development policy”. *DESA WorkingPaper 121*. New York: Ecosoc, Naciones Unidas.

Alonso, J.A. y Ocampo, J.A. (eds.) (2015). *Global Governance and Rules for the Post-2015 Era: Addressing Emerging Issues in the Global Environment*. Bloomsbury Academy, Nueva York.

Alonso, J.A., J. Glennie y A. Sumner (2014a). “Recipients and Contributors: middle income countries and the future of development cooperation”. *DESA Working Paper nº135*, Naciones Unidas, Nueva York.

Boussichas, M. y Guillaumont, P. (2014). *Financing Sustainable Development. Addressing Vulnerabilities*. Ferdi, París. Braütigam, D. (2011), “Aid with Chinese characteristics: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime”, *Journal of International Development*

Besharati, N. (2017). “New Development Finance Measure Should Be TOSSD Out The Window!”. *Policy Insights*, 45. South African Institute of International Affairs.

Braütigam, D. (2011). “Aid with Chinese characteristics: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime”, *Journal of International Development*

Chaturvedi, S., T. Fues y E. Sidiropoulos (2012). *Development Cooperation and emerging powers. New Partners or Old Patterns?*, Zed Books.

Compañía Española de Financiación para el Desarrollo COFIDES (2015a). *Memoria de actividad 2015*. Disponible en http://www.cofides.es/ficheros/Informes/Memoria_de_Actividad_2015.pdf

Compañía Española de Financiación para el Desarrollo COFIDES (2015b). *Memoria de sostenibilidad 2015*. Disponible en <https://www.cofides.es/memorias-de-sostenibilidad/>.

Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación CESCE (2016). *Informe de actividades 2016*. Disponible en http://www.cesce.es/sites/all/themes/cesce/Docs/Memoria2016/MEMORIA_CESCE_INFORME_ACTIVIDADES_Vdef.pdf

CONGDE (2016). Informe de la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo-España sobre el sector

- de las ONGD 2016. <https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2017/02/informe-del-sector-2016F.pdf>
- Cortes Generales (2016). *Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de los Diputados*, 20 de diciembre de 2016. Diario de Sesiones, nº82, Madrid.
- Griffin, J. (2016), *Official flows: basic principles for transparent measurement and reporting by providers*, Eurodad Discussion Paper
- Instituto de Crédito Oficial ICO (2015). *Informe anual 2015*. Disponible en <https://www.ico.es/documents/19/883254/INFORME+ANUAL+2015.pdf/c3d19b00-0a2d-44df-9969-f4f8fb92b180>
- Kharas H. y A. Rogerson (2012): “Horizon 2025: creative destruction in aid industry”, ODI Report, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7723.pdf>
- Lin, J.Y y Wang, Y (2017), *Going beyond aid. Development Cooperation for Structural Transformation*, Cambridge University Press
- Mawdsley, E. (2012). *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. ZED Books.
- Ministerio de Economía y Competitividad (2015). *Memoria de actividad para el Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM 2015*. Disponible en <http://www.comercio.es/es-ES/comercio-exterior/instrumentos-apoyo/instrumentos-financieros-apoyo/financiacion-proyectos-fiem/Documents/MEMORIA%20FIEM%202015.pdf>
- Muhr, T. (2016). “Beyond ‘BRICS’: ten theses on South–South cooperation in the twenty-first century”, *Third World Quarterly*, 37 (4), pp. 630-648.
- OCDE/DAC (2014): *The new development financial landscape: emerging and preliminary perspectives from cases of Ghana, Senegal and Timor-Leste*, OECD, París
- OECD/DAC (2014), *Modernising de DAC’s Development Finance Statistics*, OECD, París
- OECD/DAC (2016): *TOSSD Compendium*, OECD, París
- Rowlands, D. *Emerging donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*. Carleton University, Canada, 2008.
- Santander, G. (2016). *Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil*. Madrid, La Catarata-Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Severino, J.M. y Ray, O. (2009). “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy”. *Working Paper 167*, Center for Global Development.
- Spence, M. (2012). *The Next Convergence: The Future of Economic Growth in a Multispeed World*. Canada: Farrar, Straus & Giroux
- Sumner, A. (2017), *Global Poverty. Deprivation, distribution, and development since the cold war*, Oxford University Press
- Unión Europea (2016). *Annual Report on the Implementation of the European Union’s Instruments for Financing External Actions in 2015*. Comisión Europea, Bruselas.
- Walz, J.V. Ramachandran (2011). “Brave New World. A Literature Review of Emerging Donors and the

Changing Nature of Foreign Assistance”. *CDG Working Paper 273*, Center for Global Development.

Whitey, S; N. Canales y M. Norman (2016): “Mobilizing private finance for climate compatible development: a diagnostic tool for mapping incentives and investment”, London, *ODI Report*, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10709.pdf>

Xu, J. y Carey, R. (2015), “Towards a global reporting system for development cooperation on the SDG: Promoting transformational potential and impact”, *IDS Working Paper 462*, Institute for Development Studies, Brighton

Zimmermann, F. y K. Smith (2011). “More actors, more money, more ideas for international development cooperation”, *Journal of International Development*, 23, pp. 723-738.



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Cooperación
Española